

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, 2013-2015 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
2013-2015 гг.**



Об ОЭСР

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

Об Анतिकоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), созданная в 1998 г., оказывает участвующим в проекте странам помощь в проведении мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией. АКС представляет собой региональный форум, который содействует реализации мер по борьбе с коррупцией, обеспечивает обмен информацией, выявление и распространение передового опыта в сфере противодействия коррупции. АСК координирует работу стран – доноров в ходе проведения совещаний и семинаров представителей стран региона и разрабатывает программы по обмену опытом и реализации тематических проектов. Под эгидой АСК проводятся также мероприятия в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Более подробно см. www.oecd.org/corruption/acn/.

Настоящий доклад публикуется по поручению Генерального секретаря ОЭСР. Высказанные в докладе мнения и используемые аргументы не обязательно совпадают с официальной позицией стран – членов ОЭСР.

Данный документ и любая содержащаяся в нем карта приведены без ущерба для статуса или суверенитета какой-либо территории, для определения приграничных районов и границ между государствами, а также для наименований любых территорий, городов или районов.

ПРЕДИСЛОВИЕ

С 2013 года в странах Восточной Европы и Центральной Азии был реализован ряд важных антикоррупционных реформ. Тем не менее уровень коррупции в регионе по-прежнему остается высоким. В настоящем докладе отмечается как прогресс, достигнутый в регионе, так и остающиеся непростые задачи, которые потребуют от стран дальнейших действий.

В докладе анализируются три основные области антикоррупционной деятельности, включая антикоррупционную политику и институции, криминализацию коррупции и правоприменительную деятельность, а также меры по предупреждению коррупции в публичном управлении и в бизнес секторе. Анализ иллюстрируется примерами передовой практики различных стран и сопоставительными данными, позволяющими сравнить различные страны. Также в докладе анализируется роль Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) в оказании поддержки антикоррупционным реформам в регионе.

Доклад посвящен в основном девяти странам региона, которые участвуют в инициативе ОЭСР/АКС, известной как Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: это Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Украина и Узбекистан. Для большей объективности анализа в нем также предлагаются примеры из других стран региона и из стран ОЭСР.

Доклад охватывает период с 2013 по июль 2016 года, когда был завершен третий раунд мониторинга стран Стамбульского плана действий, и он опирается на результаты этого мониторинга. Он дополняет новой информацией публикацию 2013 года «Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии, достижения и проблемы, 2009-2013 гг.», в которой подводились итоги второго раунда мониторинга.

Страны АКС предоставили информацию и замечания и ознакомились с проектом доклада. Проект доклада был представлен на встрече высокого уровня АКС 21-22 апреля 2016 года, а окончательная редакция доклада – на пленарном заседании АКС 16 сентября 2016. Выводы доклада служат основой для новой Рабочей программы АКС на 2016-2019 гг.

Настоящий доклад был подготовлен Секретариатом ОЭСР/АКС в Отделе по борьбе с коррупцией Директората ОЭСР по финансовым вопросам и делам предприятий. Г-н Дмитрий Котляр, консультант АКС, координировал подготовку доклада и написал главы 1 (Основные тенденции в борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии), 3 (Криминализация коррупции и правоприменительная деятельность), разделы, посвященные государственным закупкам, доступу к информации и добропорядочности в судебной власти в Главе 4 (Предупреждение коррупции). Г-жа Ольга Савран, менеджер АКС, подготовила разделы, посвященные добропорядочности на государственной службе и добропорядочности в бизнесе из Главы 4 (Предупреждение коррупции) и Главу 5 (Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии). Г-жа Русудан Михелидзе (проектный менеджер АКС) написала Главу 2 (Антикоррупционная политика и институции), а также раздел о международном

сотрудничестве в Главе 3 (Криминализация коррупции и правоприменительная деятельность). В подготовке доклада помогли сотрудники проекта АКС по Украине (г-жа Тетяна Хаванська, г-жа Антонина Прудко и г-н Андрий Кухарук), а также г-жа Мартина Лимонта, ассистент АКС. Редактировал доклад г-н Брукс Хикман, антикоррупционный аналитик из Отдела по борьбе с коррупцией.

Содержание

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	9
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	11
ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	15
Распространение коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии	15
Участие стран региона в глобальных усилиях, направленных против коррупции.....	25
ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ	29
Политическая воля для борьбы с коррупцией.....	29
Стратегия и планы действий по борьбе с коррупцией.....	32
Опросы общественного мнения и исследования проблем коррупции.....	49
Участие общественности в борьбе с коррупцией	55
Разъяснительная и просветительская работа	61
Государственные институты, занимающиеся предупреждением коррупции и координацией политики в области борьбы с коррупцией	67
Выводы и рекомендации.....	76
ГЛАВА 3. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	79
Криминализация коррупции и гармонизация законодательства.....	79
Преступления взяточничества и их элементы.....	83
Другие коррупционные преступления.....	93
Ответственность юридических лиц.....	109
Определение должностного лица.....	132
Санкции	136
Конфискация	141
Срок давности привлечения к ответственности, иммунитеты и деятельное раскаяние	146
Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь	158
Специализированные правоохранительные органы	171
Расследование и уголовное преследование коррупционных дел.....	177
Выводы и рекомендации.....	187
ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ	193
Добропорядочность на государственной службе.....	193
Государственные закупки.....	239
Доступ к информации	264
Добропорядочность в судебной системе	284
Добропорядочность в сфере предпринимательской деятельности	302
ГЛАВА 5. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЕТЬ ОЭСР ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	325
Как функционирует АКС.....	325
Анализ и оценка АКС.....	334
Планы на будущее	335
Финансирование АКС	337

Рисунки

1. «В какой степени, по вашему мнению, коррупция является проблемой в государственном секторе данной страны?»	15
2. Индекс восприятия коррупции ТИ для стран СПД, ЕС и ОЭСР (рейтинг за 2015 г.)	16
3. Страны – участницы СПД в Индексе восприятия коррупции организации «Transparency International» (ИВК)	18
4. «Давали ли вы за последние 12 месяцев взятку в любой из перечисленных сфер услуг?», % ответивших «Да»	19
5. Позиции стран в соответствии с Индексом восприятия коррупции организации «Transparency International» и Индексом глобальной конкурентоспособности ВЭФ	20
6. Показатели эффективности государственного управления в странах мира – предупреждение коррупции	21
7. Позиции стран СПД в глобальных рейтингах	23
8. Обследование предприятий, проведенное Всемирным банком, данные за 2013 г.	25
9. Корреляция между доверием к национальному правительству и восприятием коррупции в публичном секторе, 2014 г.	32
10. Правовой статус центральных закупочных органов в странах ОЭСР	241
11. Объем по методам закупок, используемых в Украине (количество закупок, 2010-2015 гг.)	244
12. Типы органов обжалования в странах-членах ЕС	250

Таблицы

<i>Таблица 1. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» по странам Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии</i>	<i>17</i>
<i>Таблица 2. Коррупция в странах с переходной экономикой, показатели организации «Freedom House»</i>	<i>19</i>
<i>Таблица 3. Показатели эффективности государственного управления – Предупреждение коррупции и верховенство права</i>	<i>22</i>
<i>Таблица 4. Страны – участники «Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией» в глобальных рейтингах эффективности государственного управления и условий для ведения бизнеса</i>	<i>23</i>
<i>Таблица 5. Опрос предприятий, проведенный Всемирным банком</i>	<i>24</i>
<i>Таблица 6. Участие стран АКС и СПД в международных договорах, направленных на борьбу с коррупцией и в других связанных с ними договорах</i>	<i>26</i>
<i>Таблица 7. Документы, определяющие стратегию в области борьбы с коррупцией, и планы по их реализации, принятые в странах СПД в период 2012 – 2015 гг.</i>	<i>34</i>
<i>Таблица 8. Вовлечение гражданского общества. Практические примеры из документов, определяющих стратегию по борьбе с коррупцией в 2013 – 2015 гг.</i>	<i>60</i>
<i>Таблица 9. Глобальный барометр коррупции (2013 г.), страны – участницы СПД</i>	<i>61</i>
<i>Таблица 10. Специализированные институты по координации антикоррупционной политики и предупреждению коррупции в странах СПД (по состоянию на июль 2016 г.)</i>	<i>70</i>
<i>Таблица 11. Криминализация элементов преступлений взяточничества в странах СПД</i>	<i>85</i>
<i>Таблица 12. “Действие или бездействие при выполнении его или ее должностных обязанностей”</i>	<i>92</i>
<i>Таблица 13. Элементы составов подкупа в частном секторе</i>	<i>95</i>
<i>Таблица 14. Статистика применения положений о взяточничестве в частном секторе в некоторых странах СПД</i>	<i>97</i>
<i>Таблица 15. Статистика применения положений о подкупе в частном секторе в некоторых странах ЕС</i>	<i>97</i>
<i>Таблица 16. Применение норм о злоупотреблении влиянием в Украине</i>	<i>100</i>
<i>Таблица 17. Статистика применения норм о злоупотреблении влиянием в некоторых странах ЕС</i>	<i>102</i>
<i>Таблица 18. Незаконное обогащение как преступление в Кыргызстане, Литве, Молдове, Монголии и Украине</i>	<i>102</i>
<i>Таблица 19. Нормы о корпоративной ответственности в международных договорах</i>	<i>110</i>
<i>Таблица 20. Форма ответственности юридического лица в странах АКС</i>	<i>114</i>

Таблица 21. Модели ответственности юридических лиц в странах АКС.....	115
Таблица 22. Ответственность юридических лиц (ЮЛ) за коррупционные правонарушения в странах АКС	116
Таблица 23. Смешанные (фиксированные / пропорциональные) штрафы, налагаемые в странах АКС на юридических лиц за коррупцию.....	128
Таблица 24. Юридические и физические лица, осужденные за подкуп в странах АКС в 2010-2013 гг.	131
Таблица 25. Определение иностранных публичных должностных лиц в странах СПД	135
Таблица 26. Максимальные санкции по основным (без отягчающих обстоятельств) составам преступлений в странах СПД и АКС	140
Таблица 27. Нормы о конфискации в странах СПД.....	143
Таблица 28. Срок давности привлечения к ответственности по коррупционным преступлениям в странах – участницах СПД.....	148
Таблица 29. Лица, обладающие иммунитетом, в странах – участницах СПД.....	152
Таблица 30. Международное сотрудничество в странах АКС: действующие международные соглашения	162
Таблица 31. Центральные органы в странах – участницах СПД.....	166
Таблица 32. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией в странах АКС	172
Таблица 33. Статистика коррупционных преступлений должностных лиц в Украине (2013-2014 гг.)... ..	186
Таблица 34. Состояние кадров государственной службы Республики Казахстан	195
Таблица 35. Динамика численности административных и политических должностных лиц, Кыргызстан, 2012-2014 гг.....	196
Таблица 36. Обзор систем декларирования доходов и имущества в странах АКС.....	219
Таблица 37. Сфера защиты разоблачителей в публичном и частном секторе, 2014 г.	235
Таблица 38. Присоединение к соглашению ВТО о государственных закупках	240
Таблица 39. Роль центральных закупочных органов в странах ОЭСР.....	242
Таблица 40. Системы рассмотрения жалоб в государственных закупках в странах СПД	248
Таблица 41. Функциональные возможности, обеспечиваемые системами электронных закупок, в странах ОЭСР.....	253
Таблица 42. Основные трудности использования электронных систем закупок в странах ОЭСР	257
Таблица 43. Законы о доступе к информации в странах СПД и АКС	265
Таблица 44. Сроки обработки информационных запросов в странах СПД	271
Таблица 45. Страны – участницы СПД и АКС в глобальных рейтингах прозрачности и свободы СМИ.....	281
Таблица 46. Риски для добропорядочности в бизнесе стран АКС.....	304
Таблица 47. Финансирование АКС в 2013-2015 гг.	337

Врезки

1. Последние новые документы, определяющие стратегию борьбы с коррупцией в странах, не являющихся участниками СПД.....	36
2. Антикоррупционный план в Великобритании	37
3. Составление карты рисков в Германии	42
4. Пример “Атласа рисков” в немецкой таможне	42
5. Независимая оценка итогов реализации стратегии по борьбе с коррупцией в Румынии	48
6. Примеры мероприятий в рамках учебной, разъяснительной и просветительской работы, предусмотренных в документах, определяющих политику в области борьбы с коррупцией.....	66
7. Административная ответственность за правонарушения взяточничества.....	80
8. Определение коррупции	81
9. Криминализация коррупции в Кыргызстане	83
10. Состав преступления злоупотребление влиянием в Армении	98
11. Примеры дел о злоупотреблении влиянием в Украине	101
12. Автономный характер преступления по отмыванию денег в Таджикистане и Украине.....	108
13. Вменение вины юридическим лицам	113
14. Ответственность юридических лиц в Азербайджане	122
15. Ответственность юридических лиц в Украине	123

16. Определение должностного лица в Азербайджане	132
17. Определение публичного должностного лица в Украине	133
18. Определение иностранного публичного должностного лица в Казахстане	136
19. Директива ЕС об аресте и конфискации орудий и доходов от преступления	142
20. Международные соглашения, регулирующие международное сотрудничество в регионе АКС	164
21. Меры по возвращению активов в Украине	168
22. Закон Грузии о международном сотрудничестве в правоохранительной сфере (2013 г.)	169
23. Положения международных соглашений о правоохранительных органах, специализирующихся на борьбе с коррупцией	171
24. Главное управление по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Азербайджан	173
25. Новые специализированные правоохранительные органы в Украине	174
26. Реформа специализированного агентства по борьбе с коррупцией в Молдове	177
27. Усмотрение органов публичного обвинения в странах АКС	179
28. Специальные методы расследования	181
29. Централизованный реестр банковских счетов	184
30. Конкурсный набор руководящих должностных лиц в антикоррупционные органы Украины	202
31. Реформирование государственной службы в ряде новых стран-членов Европейского Союза – профессионализм, карьера на основе личных заслуг и качеств, система вознаграждения	206
32. Успешный опыт системы декларирования имущества в Словении	218
33. Профессиональная подготовка по вопросам этики государственных служащих Эстонии	224
34. Защита обличителей в Грузии	231
35. Защита лиц, сообщающих о правонарушениях, в Черногории	233
36. Информация о закупках, публикуемая в интернете, в Украине	252
37. Электронные закупки в Грузии	254
38. Инновационная система электронных закупок в Украине («ProZorro»)	255
39. Электронные закупки в Республике Узбекистан	258
40. Отстранение согласно Директиве ЕС 2014/24/EU	260
41. Закон о прозрачности собственности в СМИ в Украине	277
42. Закон Монголии о прозрачных («стеклянных») счетах	278
43. Раскрытие информации о бенефициарных собственниках компаний в Украине	280
44. Добропорядочность бизнеса в антикоррупционной стратегии Украины	305
45. Проект обеспечения добропорядочности в бизнесе в Эстонии	308
46. Пример схемы коррупционного регулирования коммерческой деятельности в Украине	310
47. Институт бизнес-омбудсмена в Украине	314
48. Основные данные о правоприменении в случаях подкупа иностранных должностных лиц в странах ОЭСР	317
49. Проект добропорядочности в таможенной сфере Турции	318
50. Кампания «Чистая волна» в Литве	321
51. Третий раунд мониторинга СПД в цифрах	328
52. Предотвращение коррупции в публичном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии	329
53. Этические стандарты в ведении бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии – примеры передовой практики	332
54. Мероприятия АКС по взаимному обучению в цифрах	333
55. Проект АКС в Украине	334

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
Европол	Полицейская служба Европейского союза
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”
КБК	Комиссия по борьбе с коррупцией Азербайджана
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КСЕС	Консультативный совет европейских судей
МФК	Международная финансовая корпорация
НАБУ	Национальное антикоррупционное бюро Украины
НАПК	Национальное агентство Украины по предотвращению коррупции
НОБК	Независимый орган по борьбе с коррупцией Монголии
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
РГБП	Рабочая группа ОЭСР 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 Республики Азербайджан
УК	Уголовный кодекс
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
УПК	Уголовный процессуальный кодекс
ЦЗО	центральные закупочные органы

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Антикоррупционная политика и институции

Со времени второго раунда мониторинга страны региона добились видимого прогресса в разработке антикоррупционной политики, механизмов координации и мониторинга. Стратегии и планы действий стали более целенаправленными, некоторые из них опираются на обоснованные данные и принимают во внимание оценку текущей ситуации с коррупцией и коррупционные риски в различных секторах. Улучшились и механизмы координации. Страны усиливали и диверсифицировали меры по информированию и обучению, однако этим мерам по-прежнему не хватает целевого подхода. Повзрослел уровень привлечения гражданского общества к разработке мер политики. Имеются положительные примеры включения широкого круга заинтересованных сторон в процесс разработки документов политики, однако участие в мониторинге выполнения мер политики в целом ограничено. Можно наблюдать некоторый прогресс в использовании исследований при разработке антикоррупционной политики и мониторинге. Появились новые инструменты, позволяющие гражданскому обществу участвовать в процессе мониторинга. Тем не менее, эти инструменты пока еще не опробованы. В будущем гражданское общество, деловое сообщество и ученые должны играть более значимую роль и быть более активно вовлечены в антикоррупционные реформы.

Отсутствие прочной доказательной базы у стратегических документов и у оценки целесообразности мер, недостатки в бюджетном планировании, отсутствие конкретных сроков и измеряемых показателей для оценки уровня выполнения и воздействия от него остаются главными проблемами для стран СПД. Эффективность действующих программ не исследуется, а эффект от мер борьбы с коррупцией не оценивается. Институциям по разработке антикоррупционной политики и координации по-прежнему не хватает необходимых ресурсов и независимости для надлежащего выполнения своих функций.

В ходе четвертого раунда мониторинга следует особое внимание уделить тому, как в документах политики решаются коррупционные риски и проблемы, в том числе на уровне секторов и на местном уровне; насколько эффективными на практике являются новые инструменты мониторинга, а также способствуют ли действующие механизмы более качественным результатам. Кроме того, необходимо оценить, насколько хорошо в стратегиях отражены указанные в документах коррупционные риски, а также достаточность бюджетных ресурсов, направляемых на поддержку документов политики. Не менее важно оценить воздействие от реализации антикоррупционной политики.

Криминализация коррупции и правоприменение

Областью, в которой все страны СПД добились поступательного продвижения в том, что касается приведения своего законодательства в соответствие с международными стандартами, является криминализация коррупции. Важно отметить, что даже страны, ранее отказывавшиеся от требуемых изменений, постепенно вносили поправки с целью соответствия обязательным стандартам в отношении криминализации коррупции. Это указывает на возможность преодоления консерватизма в правовой доктрине. Так, например, введение ответственности юридических лиц за коррупцию в ряде стран СПД доказывает, что можно и нужно отказаться от традиционного подхода там, где необходимо добиваться эффективной борьбы с коррупцией. Этот и другие положительные

примеры должны подтолкнуть другие страны СПД к тому, чтобы продолжать реализацию реформ в области установления уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

Однако слабость внедрения и неэффективность правоприменительной практики продолжает препятствовать достижению ощутимых результатов в расследовании коррупции и привлечении к ответственности за нее. Продолжает оставаться низким уровень уголовного преследования, особенно в резонансных делах и в делах, в которых замешаны политические должностные лица. Практически отсутствуют или чрезвычайно редки случаи привлечения к ответственности за правонарушения, связанные с торговлей влиянием, подкупом иностранных должностных лиц и незаконным обогащением, как и случаи, когда к ответственности за коррупцию привлекаются компании. Слишком многие из должностных лиц имеют иммунитет от преследования по закону или на практике. Следователи и суды продолжают полагаться на прямые доказательства и не пользуются в достаточной мере финансовыми расследованиями для выявления случаев коррупции и наказания за них. Слабым звеном в антикоррупционных расследованиях являются также суды, которые должны стать объектом внимания при последующем мониторинге. Лишь в очень немногих странах имеются надежные и открытые статистические данные, позволяющие отслеживать тенденции и выявлять проблемы в реакции уголовного правосудия на коррупцию.

Хотя все больше стран региона развивают антикоррупционную специализацию в правоохранительных ведомствах, специализированные учреждения остаются слабыми, их институциональная, функциональная и финансовая независимость на практике не гарантируется, они не обладают необходимой автономностью, чтобы заниматься резонансными делами и бороться с системной коррупцией или коррупцией на политическом уровне. Странам не хватает институционального потенциала, чтобы с эффективностью отслеживать, изымать и распоряжаться арестованными или конфискованными незаконными активами, или же возвращать такого рода активы из-а рубежа. В то же время в течение отчетного периода в странах СПД появились некоторые обнадеживающие примеры конкурентного, прозрачного и основанного на личных достоинствах подбора руководителей специализированных антикоррупционных ведомств.

В ходе четвертого раунда мониторинга следует усилить внимание к мерам правоприменения, чтобы проанализировать, насколько имеющиеся правовые положения применяются на практике и каковы результаты антикоррупционной деятельности правоохранительных ведомств. Следует также обратить особое внимание на независимость, возможности и добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения.

Предупреждение коррупции

Содействие распространению **добропорядочности на государственной службе** нередко является одним из приоритетов национальных антикоррупционных стратегий, реформы государственного управления и другой национальной политики в странах АКС. В то же время задачи и меры по содействию добропорядочности на госслужбе не всегда основаны на оценке рисков или иных данных. Помимо этого, координация внедрения и мониторинг мер по обеспечению добропорядочности на публичной службе нередко распределены между разными ведомствами и не концентрируют внимание на оценке их воздействия.

Результаты третьего раунда мониторинга СПД демонстрируют прогресс в выполнении конкретных рекомендаций, касающихся добропорядочности государственной службы. Многими странами в законодательстве разграничены политические и профессиональные должности, чтобы защитить профессиональных государственных служащих от политизации. Однако на практике обычным является ненадлежащее давление на госслужащих со стороны политических должностных лиц. Увольнение госслужащих после смена правительства подрывают стабильность службы. Серьезной проблемой является отсутствие самостоятельности госслужащих при принятии решений. Отмечается некоторый прогресс в отношении учета личных достоинств при найме, однако

широким остается право усмотрения руководителей органов власти или политического руководства в процессе найма, по-прежнему распространенным является назначение без конкурса.

Были уточнены правовые положения по разрешению конфликта интересов и укреплены контрольные механизмы, включая системы декларирования активов и интересов, но пока нет данных, что эти усилия привели на практике к снижению конфликтов интересов. Во многих странах были внесены изменения в общие кодексы этики и разработаны кодексы для ряда секторов, но влияние этих кодексов на поведение госслужащих на практике оказывается ограниченным. Есть некоторые примеры кодексов для секторов с высоким риском коррупции, например, относительно распространены кодексы для налоговых работников и судебной системы. Во многих странах действуют некоторые общие правовые положения относительно сообщений о фактах коррупции, а в некоторых странах введены нормы о защите лиц, сообщающих о правонарушениях (разоблачители). Для того чтобы эти нормы действовали на практике, необходимы специальная подготовка и институции, отвечающие за обеспечение их соблюдения.

Государственные закупки – одна из областей, в которых страны СПД проводят ряд значимых реформ, направленных, помимо прочего, на повышение прозрачности и некоррупционности соответствующих процедур, в том числе путем внедрения различных платформ для электронных закупок. Несколько стран достигли значительного прогресса в создании электронных систем закупок, которые позволяют сделать госзакупки более открытыми и менее подверженными коррупции. Другие страны СПД также приступили к соответствующим действиям. В то же время низкий потенциал и отсутствие ресурсов в институциях, занимающихся госзакупками, неудовлетворительная статистика расследования коррупции в области государственных контрактов и отсутствие или низкая эффективность инструментов добропорядочности (в особенности конфликтов интересов и отстранения от участия) приводят к тому, что государственные закупки остаются одной из наиболее коррумпированных областей государственного управления.

Во всех странах СПД существуют правовые основы **доступа к информации**, находящейся у государственных органов власти. Но эти законы в основном не соответствуют международным стандартам по ряду важных аспектов (предмет регулирования, ограничения, процедуры доступа, работа с жалобами, т.д.) и нуждаются в пересмотре, чтобы доступ к информации стал реализуемым правом. Прозрачность государственного управления – это мощное средство предупреждения коррупции, и законы, регулирующие доступ к информации, должны позволять добиваться этого через упреждающее раскрытие широкого круга сведений, а также оперативную обработку информационных запросов. Как и в остальном, в регионе применение правовых положений остается серьезной проблемой. Наблюдается ширящееся движение к тому, чтобы раскрывать различные сведения, представляющие общественный интерес, и делать это в форматах открытых данных. Некоторые страны СПД провели необходимые реформы для предоставления широкого доступа к бюджетной информации. Две страны ввели законы о прозрачности структуры собственности СМИ; такого рода меры должны стать всеобщим стандартом и подкрепляться сильным правоприменением. В ряде стран СПД по-прежнему сохраняются положения об уголовном наказании за клевету и оскорбление, что отрицательно сказывается на свободе информации. Чрезмерные суммы исков в гражданских делах о клевете продолжают создавать проблемы для журналистских расследований в регионе.

Независимость и **добропорядочность судебной власти** совершенно необходимы для борьбы с коррупцией и подлинной демократической власти. Ряд стран СПД провели в этой области реформы, но еще многое предстоит сделать, чтобы привести правовые основы в соответствие с международными стандартами. Также известно немало случаев, когда правовые гарантии на практике игнорируются, например, когда судьи попадают под увольнение под предлогом реорганизации или сокращений несмотря на гарантии несменяемости, закрепленные в законе. Финансовая независимость судов нередко подрывается на практике, например, когда, несмотря на правовые гарантии, сокращаются бюджеты судов и зарплаты. По-прежнему, непростой задачей в

регионе является создание такой системы судебной ответственности, которая бы не умаляла независимости и беспристрастности судебной власти.

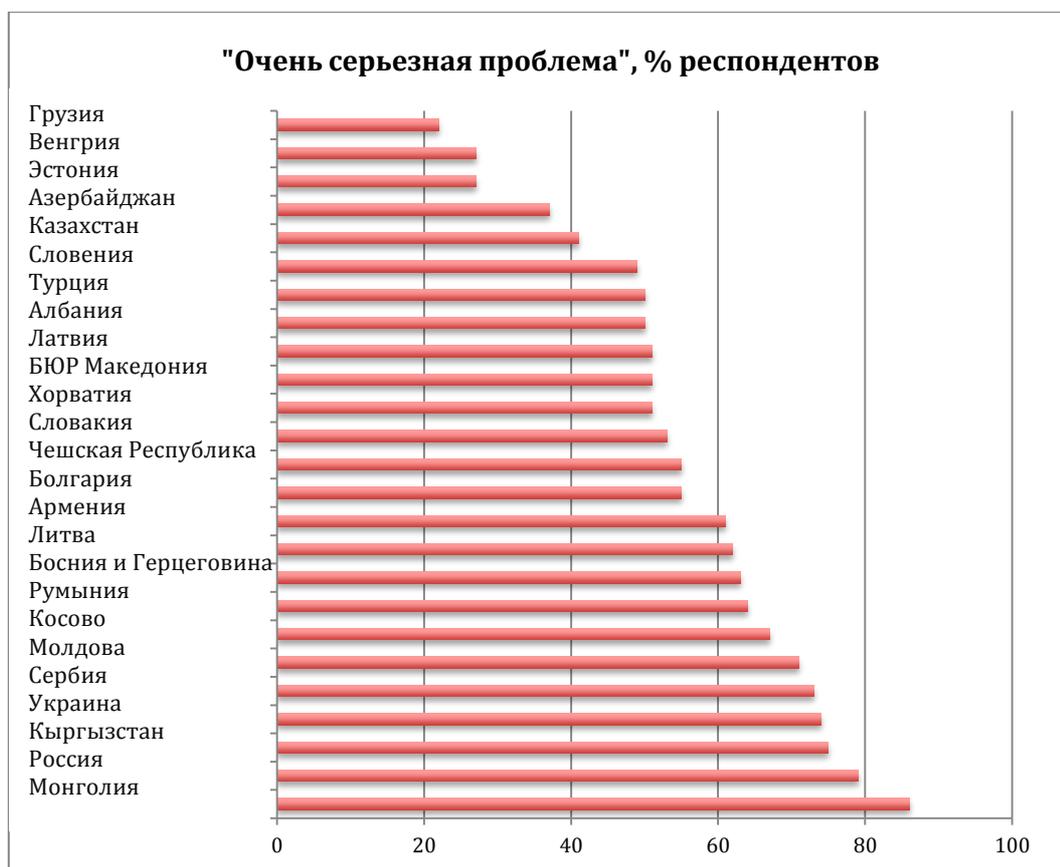
Добропорядочность в сфере предпринимательской деятельности по-прежнему остается относительно новой и неизученной областью антикоррупционной работы в регионе. Несмотря на растущий в регионе интерес к этому направлению, приоритет добропорядочности в бизнесе в антикоррупционной политике сохраняется низким. Основной прогресс в содействии деловой добропорядочности достигнут благодаря упрощению регулирования бизнеса и внедрению инструментов электронного управления. Правительствам надлежит предпринимать более целенаправленные шаги по предупреждению коррупции в бизнес-секторе. Основные проблемы в этой области связаны с коррупционными рисками в предприятиях, которыми владеют или контролируют органы публичной власти, и в государственных закупках. Правительствам также необходимо больше стимулировать компании к улучшению соблюдения действующих требований законодательства, что все еще слабо работает. Компаниям и деловым объединениям необходимо занимать упреждающие позиции и самим заниматься повышением осведомленности, сотрудничая с государством и изыскивая возможности для совместных действий.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

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, страны продолжают бороться с проявлениями коррупции в государственном и частном секторах. Коррупция в разной степени оказывает влияние на ситуацию в отдельных странах. См. рисунок 1 ниже.

Рис. 1. «В какой степени, по вашему мнению, коррупция является проблемой в государственном секторе данной страны?»



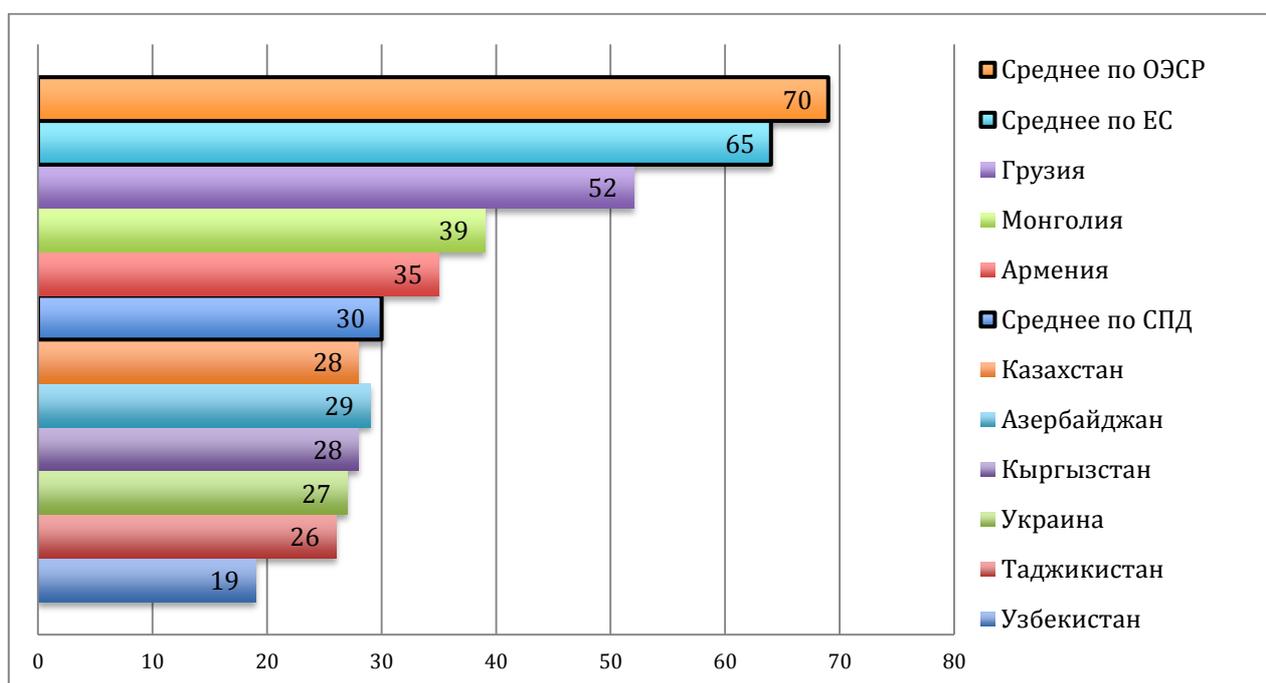
Примечание: Другие возможные ответы: «Вообще не является проблемой», «На самом деле, не является проблемой», «Небольшая проблема», «Проблема».

Источник: Организация «Transparency International». «Барометр мировой коррупции». 2013 г. см. на сайте <http://goo.gl/YVdV0n>. (Transparency International, 2013. Global Corruption Barometer, <http://goo.gl/YVdV0n>).

Как и ранее, действия, направленные на борьбу с коррупцией, в новых членах ЕС или в странах, претендующих на вступление в Евросоюз, были более эффективными. Однако, даже в этих странах (например, в Румынии, Болгарии, Македонии) вслед за достигнутыми успехами возникают новые препятствия. Меры, направленные на борьбу с коррупцией, иногда осуществляют изолированно отдельные организации и/или лица, в то время как политические элиты на самом деле не оказывают поддержку антикоррупционной деятельности.

Страны – участницы Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (СПД) по-прежнему значительно отстают от других стран региона в области противодействия коррупции (см. рисунок 2 ниже). Единственным исключением остается Грузия, которой удалось, в целом, сохранить достигнутые в прошлом достижения.

Рис. 2. Индекс восприятия коррупции ТИ для стран СПД, ЕС и ОЭСР (рейтинг за 2015 г.)



Примечание: Более высокая цифра показателя имеет значение «меньшее распространение коррупции».

Источник: «ИПК организации «Transparency International». (Transparency International, CPI, <http://goo.gl/1Ag4HZ>).

Существует целый ряд опросов, в ходе которых делаются попытки измерить уровень коррупции на основе субъективных представлений и оценок экспертов. Ниже приведен краткий обзор результатов опроса, посвященного тому, как коррупция воспринимается в регионе Восточной Европы и Центральной Азии и, в частности, в странах – участниках «Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией». Несмотря на то, что подобные опросы имеют известные ограничения (особенно когда речь идет о сравнении разных стран), они служат ценным источником для оценки ситуации с коррупцией в рассматриваемых странах, особенно при анализе показателей по конкретной стране в динамике.

Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» показывает, что за последние три года ситуация с коррупцией в регионе существенно не изменилась (ни в лучшую, ни в худшую сторону). Ситуация несколько улучшилась (в некоторых случаях – лишь незначительно) в таких странах, как Эстония, Польша, Литва, Латвия, Чехия, Словакия, Хорватия, Македония, Болгария, Черногория, Румыния, Россия, Сербия, Монголия, Армения, Азербайджан, Казахстан,

Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан; ухудшение восприятия (в большинстве случаев также лишь незначительно) отмечается в Словении, Венгрии, Турции, Боснии и Герцеговине, Молдове, Косове.

Таблица 1. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» по странам Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии

Место страны в общем рейтинге 2015 г.	Страна	ИВК 2015 г.	ИВК 2014 г.	ИВК 2013 г.	ИВК 2012 г.	ИВК 2008 г.	ИВК 2003 г.
23	Эстония	70↑	69	68	64	66	55
30	Польша	62↑	61	60	58	46	36
32	Литва	61↑	58	57	54	46	47
35	Словения	60↑	58	57	61	67	59
37	Чешская Республика	56↑	51	48	49	52	39
40	Латвия	55	55	53	49	50	38
48	Грузия	52	52	49	52	39	18
50	Хорватия	51↑	48	48	46	44	37
50	Венгрия	51↓	54	54	55	51	48
50	Словакия	51↑	50	47	46	50	37
58	Румыния	46↑	43	43	44	38	28
61	Черногория	44↑	42	44	41	34	23
66	БЮР Македония	42↓	45	44	43	36	23
66	Турция	42↓	45	50	49	46	31
69	Болгария	41↓	43	41	41	36	39
71	Сербия	40↓	41	42	39	34	23
72	Монголия	39	39	38	36	30	-
76	Босния и Герцеговина	38↓	39	42	42	32	33
88	Албания	36↑	33	31	33	34	25
95	Армения	35↓	37	36	34	29	30
103	Косово	33	33	33	34	-	-
103	Молдова	33↓	35	35	36	29	24
107	Беларусь	32↑	31	29	31	20	42
119	Азербайджан	29	29	28	27	19	18
119	Россия	29↑	27	28	28	21	27
123	Казахстан	28↓	29	26	28	22	24
123	Кыргызстан	28↑	27	24	24	18	21
130	Украина	27↑	26	25	26	25	23
136	Таджикистан	26↑	23	22	22	20	18
153	Узбекистан	19↑	18	17	17	18	24
154	Туркменистан	18↑	17	17	17	18	-

Примечания: Более высокий показатель означает «меньшую коррумпированность». До 2013 г. ИВК рассчитывался иначе (по шкале от 1 до 10); для того, чтобы обеспечить совместимость, ИВК для 2008 г. и 2003 г. пересчитывались по шкале от 1 до 100.

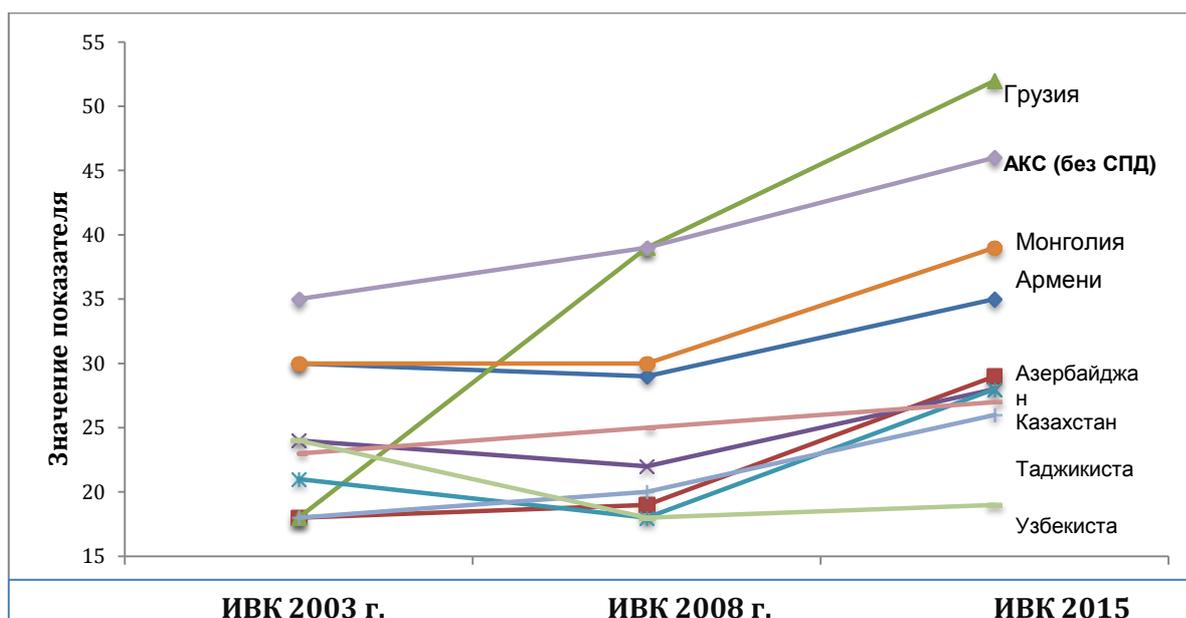
Источник: «ИВК организации «Transparency International» (Transparency International, CPI, <http://goo.gl/1Ag4HZ>).

Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» (см. приведенную выше Таблицу 1) показывает, что за последние 10 лет проявились следующие тенденции:

- Все вновь принятые в ЕС страны региона (11 стран) значительно улучшили свои показатели восприятия коррупции (за исключением Словении, которая осталась на таком же высоком стартовом уровне).
- Из стран – участников Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Грузия перешагнула рубеж в 50 пунктов по шкале ИВК, что превосходит результаты даже некоторых стран – членов ЕС; Монголия и Армения прошли отметку 30 пунктов по шкале ИВК.
- Все страны – участники СПБ, за исключением Узбекистана, значительно улучшили, правда, в разной степени, свои показатели, при этом наименьший прогресс в этой области характерен для Украины.

Динамика показателей ИВК в странах Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией представлена на приведенном ниже Рисунке 3. В ней показано изменение показателей с 2003 года, то есть с момента запуска инициативы СПД.

Рис. 3. Страны – участницы СПД в Индексе восприятия коррупции организации «Transparency International» (ИВК)



Примечания: Более высокий показатель означает «меньшую коррумпированность». «АКС (без СПД)» включает следующие страны: Албания, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Эстония, БЮР Македония, Латвия, Литва, Молдова, Черногория, Румыния, Россия, Сербия, Словения.

Источник: «ИВК организации «Transparency International» (Transparency International, CPI, <http://goo.gl/1Ag4HZ>).

Аналогичные тенденции можно проследить и в докладах организации «Freedom House», посвященным странам с переходной экономикой. В этих докладах измеряется восприимчивость к коррупции, бизнес интересы высших должностных лиц государства, рассматриваются законы о раскрытии информации о финансовом положении государственных служащих и о конфликте интересов, а также действенность механизмов борьбы с коррупцией. Соответствующие показатели свидетельствуют о том, что за последние 10 лет в странах – участниках СПД существенных изменений не произошло.

Таблица 2. Коррупция в странах с переходной экономикой, показатели организации «Freedom House»

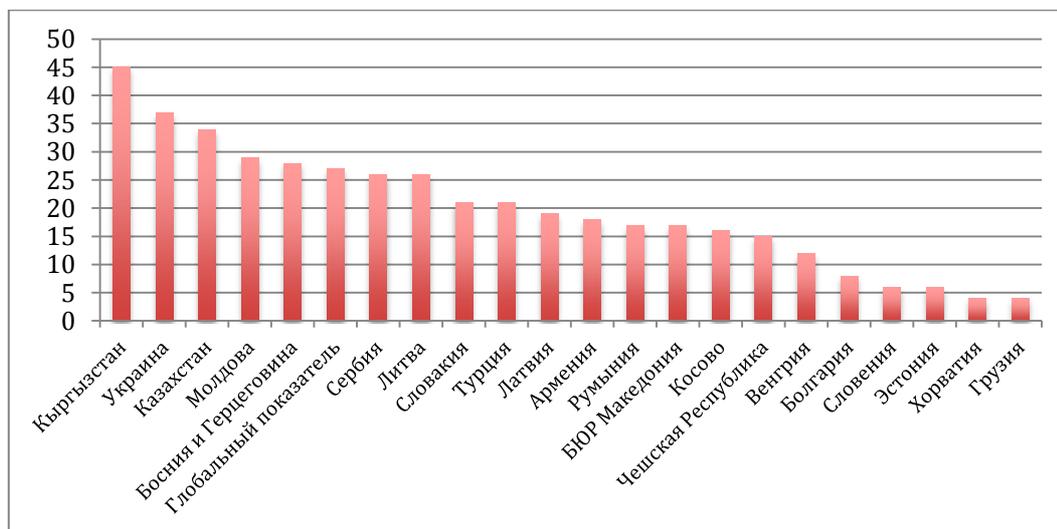
	2003 г.	2008 г.	2012 г.	2015 г.	2016 г.
Армения	5.75	5.75	5.25	5.25	5.25
Азербайджан	6.25	6.25	6.5	6.75	6.75
Беларусь	5.5	6.25	6.25	6.25	6.25
Грузия	5.75	5	4.5	4.5	4.5
Казахстан	6.25	6.5	6.5	6.5	6.5
Кыргызстан	6	6.25	6.25	6.25	6.25
Молдова	6.25	6	6	5.75	6
Россия	5.75	6	6.5	6.75	6.75
Таджикистан	6	6.25	6.25	6.25	6.5
Туркменистан	6.25	6.75	6.75	6.75	6.75
Украина	5.75	5.75	6	6	6
Узбекистан	6	6.5	6.75	6.75	6.75
В среднем по странам "СПД"	5.96	6.03	6	6.03	6.06
В среднем по "Балканским странам"	5.05	4.82	4.64	4.79	5
В среднем по странам ЕС	3.36	3.27	3.34	3.45	3.5

Примечания: 1 = самый низкий уровень, 7 = самый высокий уровень. Термин «Страны ЕС» относится к странам в Центральной Европе и к Балканским государствам, которые вступили в ЕС в 2004 г. и позднее.

Источник: Рассчитано на базе исследования стран с переходной экономикой, проведенном организацией «Freedom House» (<http://goo.gl/1RL2OT>).

Масштабы распространения коррупции можно проиллюстрировать и с помощью еще одного глобального исследования, проведенного организацией «Transparency International» – «Барометра мировой коррупции». Рисунок 4 ниже позволяет определить, насколько серьезной по мнению людей является проблема коррупции. Для сравнения, насколько совпадает восприятие и реальный опыт, можно ознакомиться с приведенными ниже результатами опроса, проведенного в 2013 г. (отсутствуют данные по всем странам АКС и СПД).

Рис. 4. «Давали ли вы за последние 12 месяцев взятку в любой из перечисленных сфер услуг?», % ответивших «Да»

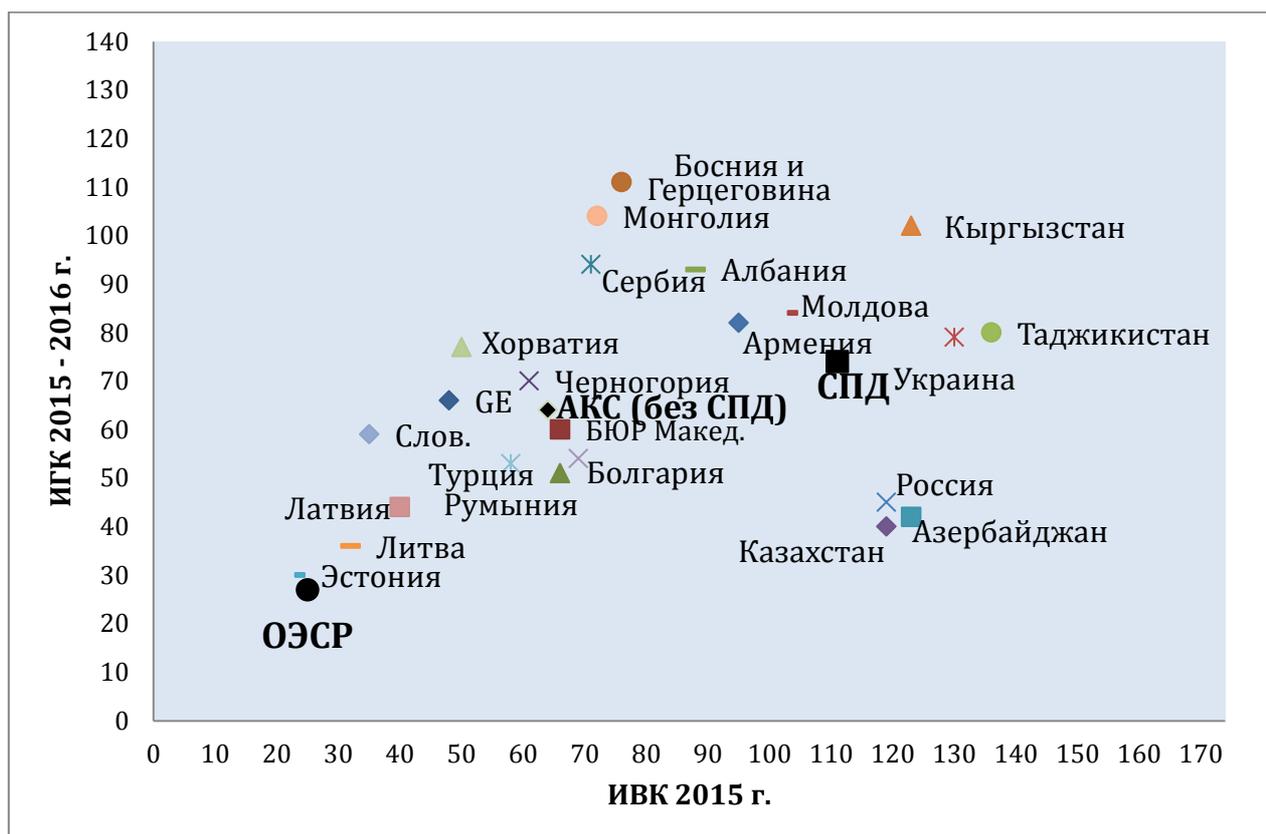


Примечание: Восемь сфер, в которых оказывают услуги: образование, юридические услуги, медицинские услуги и услуги в области здравоохранения, охрана общественного порядка, регистрация и выдача разрешений, коммунальные услуги, услуги налоговых и/или таможенных органов, услуги в области регулирования земельных отношений.

Источник: «Глобальный барометр мировой коррупции». Организация «Transparency International», см. на сайте <http://goo.gl/YVdV0n>.

Уровень воспринимаемой коррупции коррелирует с конкурентоспособностью страны, о чем свидетельствуют данные на приведенном ниже Рисунке 5. Хотя следует учитывать, что некоторые конкурентные преимущества, не связанные с коррупцией или с надлежащим управлением, могут способствовать улучшению конкурентных позиций (пример Азербайджана и Казахстана).

Рис. 5. Позиции стран в соответствии с Индексом восприятия коррупции организации «Transparency International» и Индексом глобальной конкурентоспособности ВЭФ

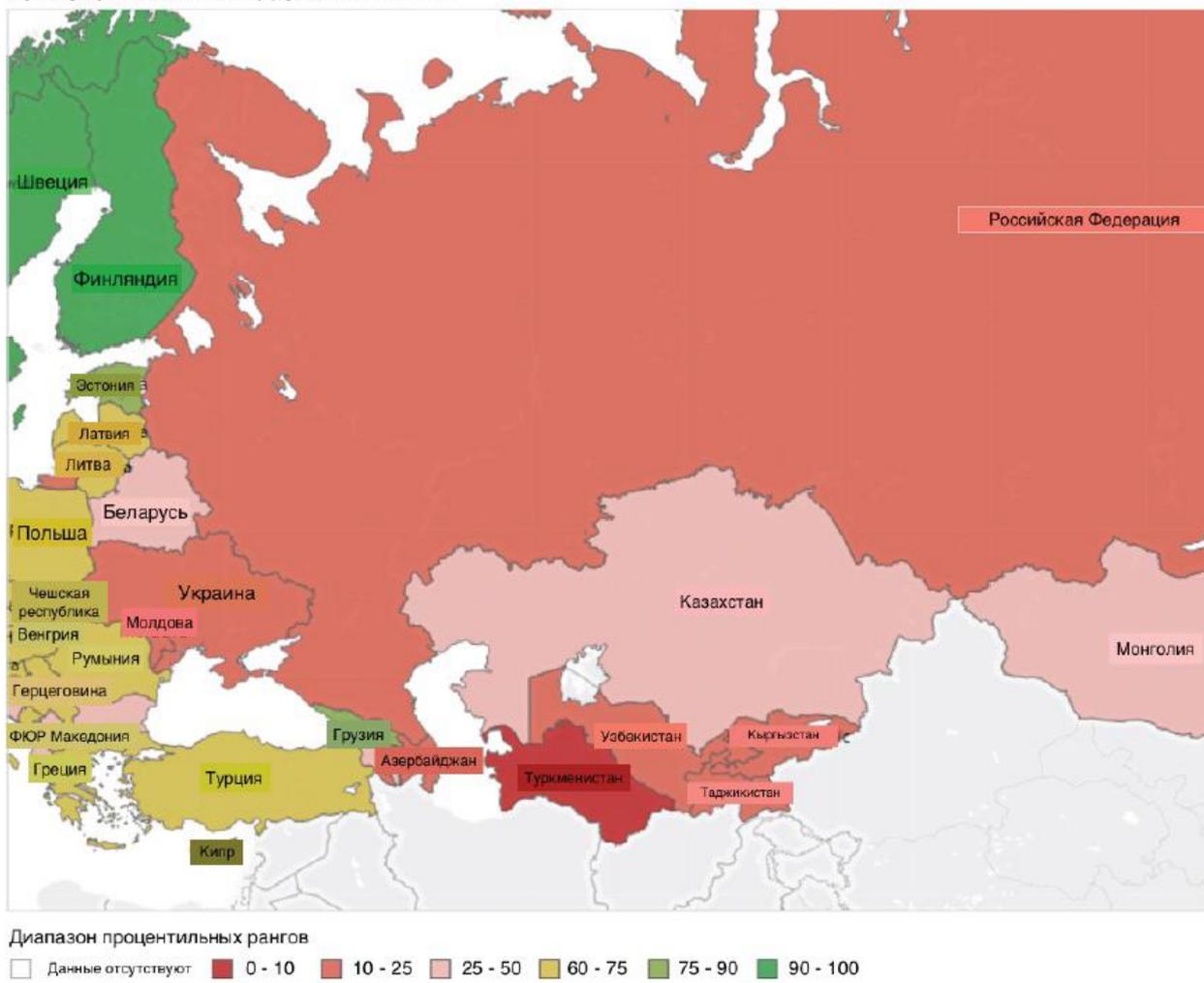


Источники: «ИПК организации «Transparency International», <http://goo.gl/1Ag4HZ>; «Рейтинг глобальной конкурентоспособности», Всемирный экономический форум, <http://goo.gl/GsYCOm>.

Публикуемые Всемирным банком «Сводные показатели эффективности государственного управления» агрегируют различные рейтинги, а также показывают изменения в позициях стран мира (см. приведенные ниже карту и таблицу).

Рис. 6. Показатели эффективности государственного управления в странах мира – предупреждение коррупции

Предупреждение коррупции, 2014 г.



Примечание: Процентильный ранг¹ в 2014 г.

Источник: Кауфманн Д., Край А. и Мاستуцци М. «Показатели эффективности государственного управления по странам мира: методология и вопросы аналитики», 2010 г. (Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* (<http://goo.gl/Fxlzp3>)). Показатели эффективности государственного управления по странам мира см. на сайте www.govindicators.org.

¹ Процентильный ранг показывает долю стран мира, рейтинг которых ниже, чем рейтинг конкретной страны – таким образом, что более высокое значение показателя свидетельствует о более высокой эффективности государственного управления.

Таблица 3. Показатели эффективности государственного управления – Предупреждение коррупции и верховенство права

Страна	Предупреждение коррупции*		Верховенство права*	
	2014 г.	2009 г.	2014 г.	2009 г.
Армения	40	33	44	41
Азербайджан	18	10	31	22
Грузия	75	52	64	49
Казахстан	26	21	34	33
Кыргызстан	12	6	16	6
Монголия	38	24	41	46
Таджикистан	14	10	15	11
Украина	15	16	23	24
Узбекистан	11	7	12	7
<i>Страны с высоким уровнем доходов: ОЭСР</i>	85	86	88	87
<i>Европа и Центральная Азия</i>	64	62	68	65

Примечание: Процентильный ранг показывает долю стран мира, рейтинг которых ниже, чем рейтинг конкретной страны – таким образом, что более высокое значение показателя свидетельствует о более высокой эффективности государственного управления.

Источник: «Показатели эффективности государственного управления по странам мира». Всемирный банк, см. на сайте <http://goo.gl/WA66JU> (Worldwide Governance Indicators, World Bank, <http://goo.gl/WA66JU>).

При оценке уровня коррупции страны – участники СПД выглядят лучше в рейтингах, характеризующих деловой климат. Некоторые из стран региона имели наилучшие показатели с точки зрения улучшения делового климата за последние несколько лет. Например, в рейтинге Всемирного банка по показателям, характеризующим условия ведения бизнеса за 2016 г. среди стран Европы и Центральной Азии наибольший удельный вес тех государств, в которых проводилась, по крайней мере, одна реформа, а три из них находятся в числе стран, имеющих наилучшие показатели в этой области². В том же докладе отмечается, что два участника СПД – Казахстан и Узбекистан – названы самыми лучшими с точки зрения совершенствования условий для ведения бизнеса. За последние 12 лет другая страна – Грузия – в наибольшей степени продвинулась в тех областях, которые включены в расчет показателей для определения условий ведения бизнеса, добившись улучшения во всех 10 областях за счет проведения 39 реформ в сфере государственного регулирования экономики³.

Ниже более подробно – см. рейтинги стран – участников СПД в докладах об условиях для ведения бизнеса и в других источниках, связанных с рейтингами стран по улучшению делового климата.

² Всемирный банк. «Условия для ведения бизнеса». 2016 г., с. 11, см. на сайте <http://goo.gl/kcmyUZ> (World Bank (2016), Doing Business, page 11, <http://goo.gl/kcmyUZ>).

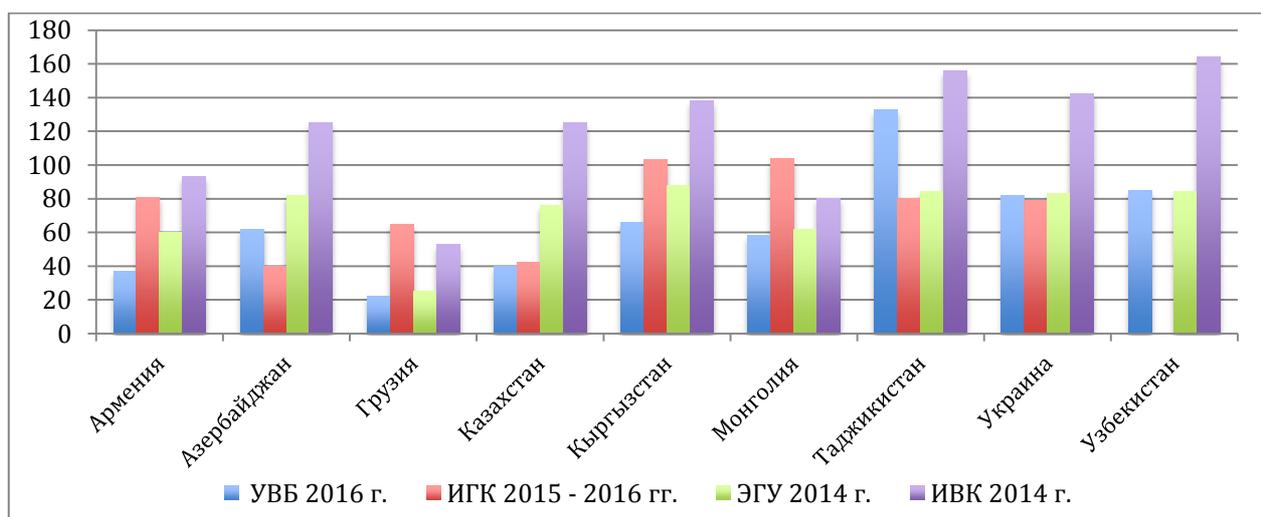
³ Там же, с. 14.

Таблица 4. Страны – участники «Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией» в глобальных рейтингах эффективности государственного управления и условий для ведения бизнеса

Показатель и организация	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Монголия	Таджикистан	Украина	Узбекистан
«Условия для ведения бизнеса», 189 стран. Рейтинг в 2016 г. (в 2013 г.)	35 (32)	63 (67)	24 (9)	41 (49)	67 (70)	56 (76)	132 (141)	83 (137)	87 (154)
«Индекс экономической свободы», 178 стран. Рейтинг в 2015 г. (в 2013 г.)	52 (38)	85 (88)	22 (21)	69 (68)	82 (89)	96 (75)	140 (131)	162 (161)	160 (162)
«Индекс глобальной конкурентоспособности», 144 страны. Позиции в рейтинге 2015-2016 гг. (2012-2013 гг.)	82 (82)	40 (46)	66 (77)	42 (51)	102 (127)	104 (93)	80 (100)	79 (73)	-
- Бремя государственного регулирования	56 (41)	31 (29)	7 (9)	46 (52)	68 (92)	92 (102)	17 (22)	87 (135)	-
- Права собственности	94 (64)	99 (87)	78 (131)	66 (77)	121 (142)	112 (118)	64 (94)	131 (134)	-
- Прозрачность политики, проводимой правительством	51 (16)	55 (49)	31 (36)	30 (32)	95 (87)	69 (102)	65 (68)	98 (123)	-
- Незаконные платежи и взятки	73 (82)	87 (110)	23 (26)	64 (64)	130 (137)	77 (114)	69 (101)	122 (133)	-
- Независимость судебной системы	106 (110)	101 (86)	56 (95)	72 (94)	109 (140)	102 (112)	58 (64)	132 (124)	-
- Фаворитизм при принятии решений государственными чиновниками	71 (75)	58 (43)	48 (51)	50 (91)	101 (136)	129 (130)	41 (40)	99 (119)	-
- Бремя таможенных процедур	105 (127)	122 (107)	9 (13)	55 (77)	97 (136)	86 (117)	73 (91)	113 (138)	-
- Поведение компаний с этической точки зрения	96 (91)	60 (69)	51 (55)	43 (70)	110 (141)	97 (121)	46 (78)	76 (124)	-

Источник: «Условия для ведения бизнеса», Всемирный банк (www.doingbusiness.org); «Индекс экономической свободы», Heritage Foundation (www.heritage.org/index); «Индекс глобальной конкурентоспособности», Всемирный экономический форум (<http://goo.gl/GsYCOm>).

Рис. 7. Позиции стран СПД в глобальных рейтингах



Примечание: Более высокий показатель означает более низкий рейтинг.

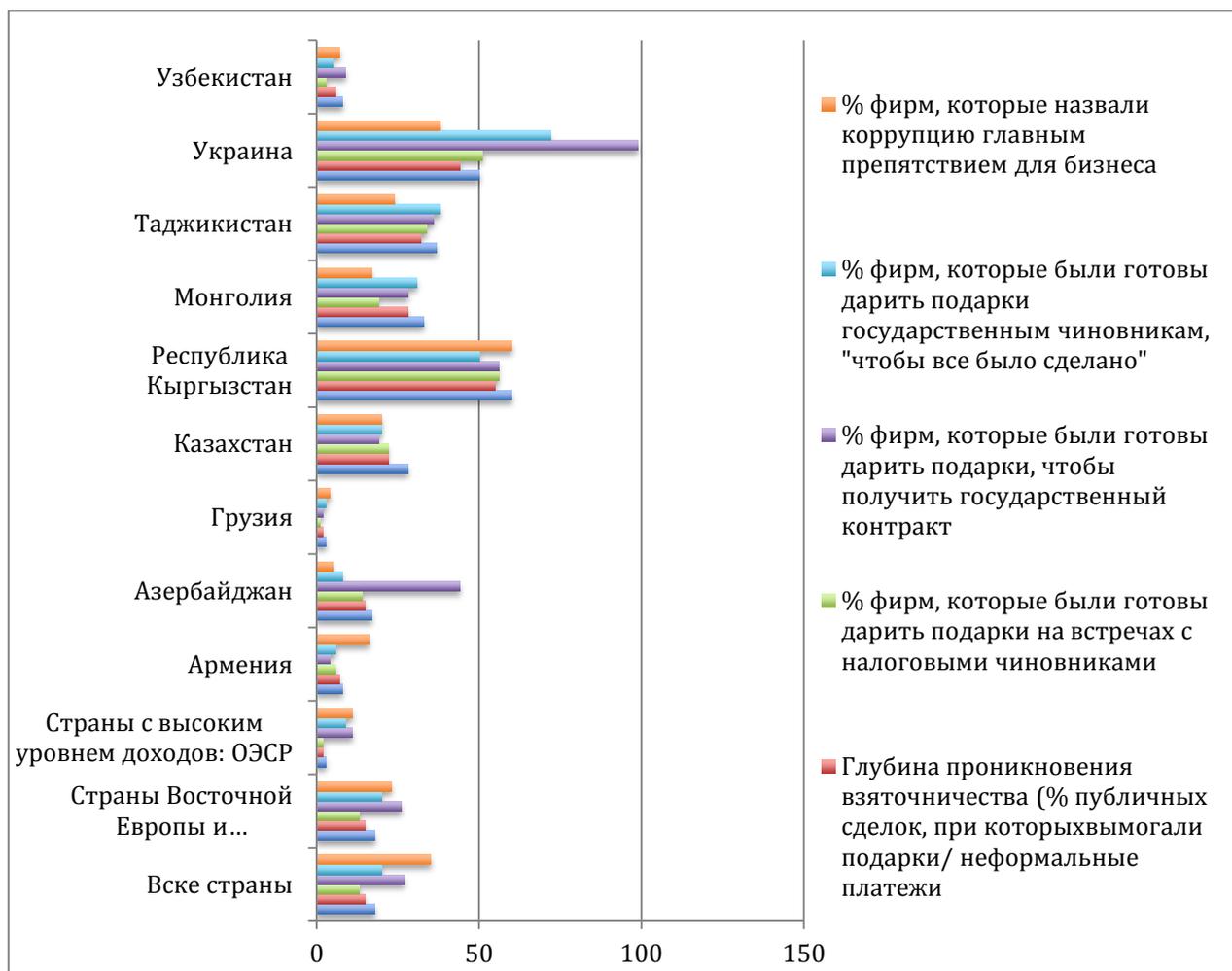
Источник: «Условия для ведения бизнеса», Всемирный банк, 2016 г.; «Индекс глобальной конкурентоспособности», Всемирный экономический форум, 2015-2016 гг.; «Показатели эффективности государственного управления», Всемирный банк, 2014 г.; «Индекс восприимчивости коррупции», Организация «Transparency International», 2014 г.

Таблица 5. Опрос предприятий, проведенный Всемирным банком

Страна	Частота случаев взяточничества (% компаний, которые хотя бы раз сталкивались со случаями вымогательства взяток)	Глубина проникновения взяточничества (% публичных сделок, при которых вымогали подарки/неформальные платежи)	% компаний, которые были готовы дарить подарки на встречах с налоговыми чиновниками	% компаний, которые готовы дарить подарки, чтобы получить государственный контракт	% компаний, которые готовы дарить подарки для того, чтобы получить разрешение на строительство	% компаний, которые готовы дарить подарки государственным чиновникам, чтобы "все было сделано"	% компаний, которые назвали коррупцию главным препятствием для бизнеса
Все страны	18	14	13	27	23	20	35
Страны Восточной Европы и Центральной Азии	17	14	13	26	25	20	22
Страны с высоким уровнем доходов: ОЭСР	2	1	1	11	2	8	11
Албания	20	17	18	34	38	18	17
Армения	7	6	5	3	21	5	14
Азербайджан	16	14	13	44	41	7	4
Болгария	9	6	6	28	17	18	27
Босния и Герцеговина	11	8	8	8	10	6	26
Беларусь	9	4	3	17	15	13	10
Чешская Республика	4	2	0	11	4	11	16
Эстония	0	0	0	0	0	0	3
Грузия	2	1	0	1	12	2	3
Венгрия	2	1	0	52	3	35	11
Казахстан	27	22	22	19	27	20	20
Республика Кыргызстан	60	54	55	55	43	51	60
Косово	14	8	10	39	10	22	51
Молдова	31	22	14	11	49	16	38
Македония, БЮР	8	4	2	6	28	8	13
Черногория	19	12	16	0	52	18	3
Польша	2	2	2	19	1	14	13
Румыния	10	6	7	7	13	19	46
Сербия	6	5	4	40	12	12	25
Словацкая Республика	4	4	3	22	5	19	19
Словения	0	0	0	32	0	14	12
Таджикистан	36	30	32	34	26	37	24
Турция	5	3	1	19	3	6	12
Украина	50	45	50	99	73	73	38
Узбекистан	7	5	2	8	7	4	6

Источник: Всемирный банк. «Обследование предприятий», 2013 г., см. на сайте <http://goo.gl/iuvAGO>.

Рис. 8. Обследование предприятий, проведенное Всемирным банком, данные за 2013 г.



Источник: Всемирный банк. «Обследование предприятий», 2013 г. см. на сайте <http://goo.gl/iuvAG0>.

Участие стран региона в глобальных усилиях, направленных против коррупции

Страны региона принимают активное участие в глобальных усилиях, направленных против коррупции, главным образом, становясь участниками соответствующих международных договоров, соблюдая их положения, а также принимая участие в их процессах обзора. Все страны СПД и АКС являются сторонами Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

В 2014 г. Латвия присоединилась к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных государственных служащих при совершении международных коммерческих сделок. В 2013 г. Азербайджан, а в 2014 г. – Грузия (также как Польша в 2014 г. и Беларусь в 2014 г.) подписали Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В представленной ниже Таблице 6 приведен статус стран АКС и СПД в отношении использования международных инструментов по борьбе с коррупцией. Все страны АКС и СПД, которые входят в Совет Европы, являются участниками Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Таблица 6. Участие стран АКС и СПД в международных договорах, направленных на борьбу с коррупцией и в других связанных с ними договорах

	КПК ООН	СЕ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЗСЕ 173)	СЕ Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию (СЗСЕ 174)	Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЗСЕ 191)	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных государственных служащих при совершении международных коммерческих сделок	СЕ Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СЗСЕ 198)	СЕ Конвенция о борьбе с манипуляциями результатами спортивных соревнований (СЗСЕ 215)	ОЭСР/СЕ Конвенция о взаимной административной помощи в налоговой области (изменена протоколом от 2010 года)
<i>Страны – участники Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией</i>								
Армения	2007	2006	2005	2006	-	2008	Подписан в 2014 г.	Не подписана
Азербайджан	2005	2004	2004	2013	-	Не подписан	Подписан в 2014 г.	2015
Грузия	2008	2008	2003	2014	-	2014	Подписан 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	Подписан в 2015 г.	2013
Узбекистан	2008	-	-	-	-	-	-	Не подписана
<i>Прочие стран – участники Антикоррупционной сети</i>								
Албания	2006	2002	2003	2005	-	2008	-	2013
Беларусь	2005	2008	2006	2015	-	-	-	Не подписана
Босния и Герцеговина	2006	2002	2003	2012	-	2008	-	Не подписана
Болгария	2006	2002	2003	2005	1999	2013	Подписан в 2014 г.	2016
Хорватия	2005	2002	2003	2005	-	2009	-	2014

1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

	КПК ООН	СЕ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (СЗСЕ 173)	СЕ Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию (СЗСЕ 174)	Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЗСЕ 191)	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных государственных служащих при совершении международных коммерческих сделок	СЕ Конвенция об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СЗСЕ 198)	СЕ Конвенция о борьбе с манипуляциями результатами спортивных соревнований (СЗСЕ 215)	ОЭСР/СЕ Конвенция о взаимной административной помощи в налоговой области (изменена протоколом от 2010 года)
Эстония	2010	2002	2003	Не подписан	2005	Подписан в 2013 г.	-	2014
Латвия	2006	2002	2005	2006	2014	2010	-	2014
Литва	2006	2002	2003	2012	-	Подписан в 2015 г.	Подписан в 2015 г.	2014
БЮР Македония	2007	1999	2003	2006	-	2009	-	Не подписана
Молдова	2007	2004	2004	2007	-	2008	-	2012
Черногория	2006	2006	2008	2008	-	2009	Подписан в 2014	Не подписана
Польша	2006	2003	2003	2014	2000	2008	Подписан в 2015 г.	2011
Румыния	2004	2002	2003	2005	-	2008	-	2014
Россия	2006	2007	Не подписан	Подписан в 2009 г.	2012	Подписан в 2009 г.	Подписан в 2014 г.	2015
Сербия	2005	2003	2008	2008	-	2009	Подписан в 2014 г.	Не подписана
Словения	2008	2002	2003	2005	2001	2010	-	2011
Туркменистан	2005	-	-	-	-	-	-	Не подписана

Примечание: Статус по состоянию на январь 2016 г. Годы указаны, исходя из даты вступления соглашения в силу для конкретной страны, если иное не указано особо. “-” – означает, что страна не является страной – членом соответствующей Организации и не присоединилась к договору согласно процедуре присоединения стран, которые не являются членами (если такой механизм доступен).

Источник: составлено на основе данных веб сайтов Службы договоров Совета Европы (<http://goo.gl/e6h5fu>), УНП ООН (<http://goo.gl/gnqqso>) и ОЭСР (<http://goo.gl/1fnlhC>).

ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ

В настоящей главе рассматриваются достижения и проблемы, с которыми сталкиваются страны АКС, в области борьбы с коррупцией и в работе задействованных в этом процессе уполномоченных институций. Авторы доклада анализируют политическую волю властей для противостояния коррупции, документы, связанные с антикоррупционной политикой, их качество, процесс их разработки а также вопрос о том, в какой мере они отвечают стоящим перед обществом задачам на общегосударственном уровне. Помимо этого, в главе рассматривается деятельность уполномоченных институций, направленная на предотвращение коррупции и координацию политики в этой области, раскрываются основные подходы к проведению научных исследований, к организации подготовки кадров и формированию общественного мнения в сфере противодействия коррупции; оценивается, насколько гражданское общество привлекалось к разработке документов антикоррупционной направленности и к проведению мониторинга их исполнения. В заключительной части главы приводятся выводы и рекомендации относительно того, какие действия необходимо предпринять в будущем.

В главе делается вывод о том, что в ходе второго раунда мониторинга хода выполнения СПД ситуация с разработкой политики в области борьбы с коррупцией, а также с координацией действий и состоянием механизмов мониторинга результатов улучшилась. Наметился некоторый прогресс в отношении участия в данном процессе структур гражданского общества, тогда как менее заметные сдвиги отмечаются в использовании научных исследований для выработки политики по борьбе с коррупцией и мониторинга достигнутых результатов. В регионе по-прежнему сравнительно невысокий уровень качества проводимых реформ в области противодействия коррупции, а общие декларации наличия политической воли нередко не сопровождается эффективными мерами для реализации заявленной политической воли.

Политическая воля для борьбы с коррупцией

В декабре 2012 г. на совещании высокопоставленных представителей стран АКС в штаб-квартире ОЭСР в Париже было принято заявление «Укрепление политической воли для борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии». Признавая серьезность проблем, министры, руководители антикоррупционных органов и другие высокопоставленные должностные лица из стран АКН согласились в том, что «борьба с коррупцией будет по-прежнему одним из главных приоритетов» и согласовали всеобъемлющие меры по предотвращению коррупции и эффективной борьбы с ее проявлениями⁴.

В мониторинговых отчетах СПД уделяется большое внимание вопросу о наличии политической воли для борьбы с коррупцией, что позволяет оценить, имеют ли антикоррупционные меры косметический характер, являются ли они следствием упрощенных представлений о характере явления, или наоборот – представляют собой реальные действия, направленные на снижение уровня коррупции в конкретной стране⁵. Как отмечалось в Итоговом отчете 2013 г., «опыт стран

⁴ Полный текст заявления приведен на сайте <http://goo.gl/HsV2kC>.

⁵ «Главная задача при рассмотрении вопроса о наличии политической воли – это необходимость отличать меры по проведению реформ, которые имеют намеренно поверхностный характер и разработаны исключительно для укрепления имиджа политических лидеров и получения кратковременного политического выигрыша, от содержательных действий, направленных на осуществление реформ, которые основаны на реальных обязательствах добиться существенных устойчивых изменений». - Дерик В. Бринкерхоф. «Оценка

Стамбульского плана действий показывает, что в одних случаях политическая воля помогла начать важные реформы по борьбе с коррупцией, а в других – осталась на уровне политической риторики без каких-либо ощутимых действий»⁶. Политическая воля имеет особенно важное значение в странах с системной коррупцией, где для достижения ощутимых результатов и осуществления изменений необходимы всесторонние и комплексные действия. Борьба с коррупцией становится жизненно важным заданием для национальных органов власти, поскольку существует прямая корреляция между восприятием коррупции в публичном секторе и общественным доверием к органам власти (см. Рисунок 9 ниже в этом разделе).

При оценке политической воли для борьбы с коррупцией, необходимо учитывать следующий набор вопросов. Объявлена ли борьба с коррупцией приоритетом в стране, свидетельствуют ли об этом публичные выступления, включено ли это в различные программные документы? Существуют ли специальные программы, программные документы политического характера, в которых предусмотрено выделение средств, достаточных для борьбы с коррупцией? Следуют ли за обещаниями и обязательствами реальные действия, такие как реформа в области законодательства и в институциональной сфере, подкрепленные сильными мерами по обеспечению исполнения законов? Правильно ли оценивается реальная ситуация, связанная с коррупцией, и учитываются ли имеющиеся риски в процессе планирования новых мер? В какой степени реализуются принимаемые меры и каков уровень мониторинга их действенности? Обеспечивается ли надлежащее исполнение антикоррупционного законодательства? В итоге – политическую волю можно продемонстрировать принятием обязательств и действиями, которые нужно предпринять для достижения поставленной цели, а также обеспечением устойчивости достигнутых результатов.⁷

Правительства и политические лидеры во всех странах – участниках СПД провозгласили борьбу с коррупцией в качестве приоритета своей политики. Имеются соответствующие программы, приняты документы, обязывающие вести борьбу с коррупцией. Вместе с тем, как показали итоги третьего раунда мониторинга ситуации, провозглашенная политическая воля не всегда сопровождается реальными мерами, направленными на борьбу с коррупцией, уровень реализации программ часто бывает низким и – в результате – уровень коррупции остается высоким.

В качестве примера возьмем **Украину**, где отсутствие у правительства политической воли одолеть широко распространившуюся коррупцию привело к смене власти в 2014 году. Новое руководство обязалось побороть коррупцию и провозгласило это в качестве одного из приоритетов своей политики. Декларация политической воли привела к тому, что в октябре 2014 г. была принята новая «Стратегия борьбы с коррупцией на 2014 – 2017 гг.», причем впервые – в виде закона⁸. В соглашении о создании коалиции в новом парламенте страны, подписанном в ноябре 2014 г., содержался раздел о борьбе с коррупцией, в котором были перечислены меры законодательного характера, которые обязалось принять правящее большинство в парламенте. Это соглашение можно рассматривать как выражение политической воли политических лидеров страны побороть коррупцию. Принятие антикоррупционных законодательных актов, которое привело законодательство Украины в соответствие с международными стандартами, а также проводимая в стране институциональная реформа – это действительно неплохое начало. Однако пока еще рано давать оценку имеющейся

политической воли для реализации мер по борьбе с коррупцией. Аналитическая основа», 2000 г., Public Administration and Development. (Derick W. Brinkerhoff (2000), “Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts. An Analytic Framework”, Public Administration and Development).

⁶ «Антикоррупционные реформы 2009 – 2013 гг. в странах Восточной Европы и Центральной Азии: современное состояние и задачи на будущее». ОЭСР/АКС, с. 24 – 26, см. на сайте <http://goo.gl/2Cz7dx>.

⁷ Дерик В. Бринкерхофф. «Оценка политической воли для реализации мер по борьбе с коррупцией. Аналитическая основа», 2000 г., см. на сайте <http://goo.gl/xsp4kT>. (Public Administration and Development. (Derick W. Brinkerhoff (2000), “Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts. An Analytic Framework”, Public Administration and Development 20, 239-252, <http://goo.gl/xsp4kT>).

⁸ Закон № 1699-VII от 14 октября 2014 г..

политической воле, которая должна подкрепляться мощными мерами по обеспечению исполнения принятых законов, в том числе и мерами, по привлечению к ответственности коррумпированных чиновников без политического вмешательства. Именно это, как показали итоги третьего раунда мониторинга, по-прежнему остается главной задачей страны⁹.

Для того чтобы продемонстрировать политическую волю для борьбы с коррупцией, **Азербайджан** объявил о мерах по реформированию, главным образом, сферы услуг, оказываемых государственными органами и негосударственными службами (сервисные центры «ASAN»), и о повышении прозрачности работы государственных служб. Однако итоги третьего раунда мониторинга ситуации показывают, что проведение реформ в области борьбы с коррупцией имеют ограниченный характер. Несмотря на проведение мероприятий в некоторых сферах деятельности и широко распространенные заявления о необходимости борьбы с коррупцией, многие антикоррупционные реформы в Азербайджане по-прежнему проводятся формально, что и отмечается в докладе об итогах третьего раунда мониторинга¹⁰.

В последние годы успешные реформы в области борьбы с коррупцией были проведены в **Грузии**, продемонстрировав, что политическая воля и объединенные усилия органов власти на всех уровнях могут привести к выдающимся результатам. В новых документах, в которых формулируется политика правительства, подчеркивается важность борьбы с коррупцией, и продолжение реформ в этой области идет по намеченному плану, наращивая успех и закрепляя достигнутые результаты.

Оценка ситуации в **Армении** показывает, что антикоррупционная стратегия не дает ощутимых результатов, что свидетельствует об отсутствии политической воли для борьбы с коррупцией. В новых рекомендациях, сформулированных по итогам третьего раунда мониторинга ситуации, содержится призыв к правительству страны продемонстрировать политическую волю для борьбы с коррупцией и предпринять шаги для планирования и реализации реформ в этой области. Недостаток политической воли для принятия решительных мер, отсутствие эффективно работающих институтов, людских и финансовых ресурсов, задействованных для реализации антикоррупционной стратегии, – таковы основные причины недостаточно эффективной реализации стратегии, что указывает на недостаток политической воли решать проблемы, связанные с коррупцией. Правительство Армении сообщает о некоторых шагах, предпринятых после принятия доклада об итогах третьего раунда мониторинга, как демонстрации политической воли, в том числе мер по укреплению Антикоррупционного совета и принятию стратегии по борьбе с коррупцией, сотрудничеству с гражданским обществом, СМИ и деловыми кругами.

Борьба с коррупцией в **Казахстане** продолжает звучать как отдельная часть ежегодного обращения к нации Президента республики. В частности, в «Послании Президента Республики Казахстан от 17 января 2014 г.», в котором делался акцент на стратегии развития страны до 2050 г., подчеркивалась необходимость реализации новой антикоррупционной стратегии, которая обеспечит прозрачность и доступность судопроизводства, добросовестное исполнение своих обязанностей представителями правоохранительных органов и подотчетность народу органов власти на местах¹¹. В основном документе, в котором сформулированы приоритеты политики правительства **Узбекистана**, – «Концепция демократических реформ» – указано, что борьба с коррупцией является одним из приоритетных направлений политики государства. Узбекистан, в качестве примеров достижений, сообщает об успешном выполнении плана действий на 2015 год и об идущим выполнении нового Плана действий на 2016-2017 гг., а также о различных законодательных поправках. Тем не менее, в обеих странах реальных результатов от антикоррупционных мер еще пока нет.

⁹ «Доклад об итогах третьего раунда мониторинга Украины», ОЭСР/АКС, 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/VTufKQ>.

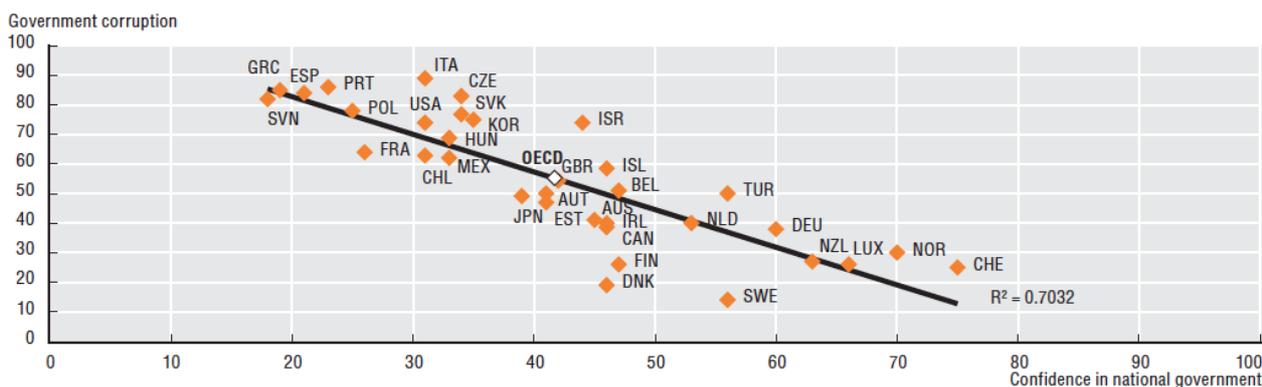
¹⁰ Источник: «Доклад об итогах третьего раунда мониторинга ситуации в Азербайджане», ОЭСР/АКС, 2013 г., см. на сайте <http://goo.gl/Yx3Pkk>.

¹¹ Источник: <http://goo.gl/rtSL9s>.

Примечательно, что бывший министр экономики, а ныне премьер-министр Кыргызстана, в одном из своих публичных выступлений отметил¹², что одной политической воли недостаточно для того, чтобы справиться с коррупцией: «необходима абсолютная нетерпимость к любым проявлениям коррупции. Без разработки конкретных мер Кыргызстан не сможет побороть коррупцию или снизить уровень коррупционности». Пример Кыргызстана свидетельствует об активном проведении реформ на техническом/операционном уровне, и о положительной оценке, которую заслуживает работа в области формирования антикоррупционной политики и мониторинга ее выполнения; однако ощутимого влияния все это на уровень коррупции в стране пока не оказывает.

Таким образом, политическая воля должна проявляться в реальных усилиях, в юридических, институциональных и практических мерах, направленных на то, чтобы достичь поставленных целей и не дать ситуации обратиться вспять. Набор этих целей определяется на основе анализа существующей ситуации и оценки имеющихся рисков. В те же время, сама по себе политическая воля не гарантирует достижение высоких результатов. Важно иметь инструменты и достаточно ресурсов, чтобы должным образом предпринимать и координировать усилия и обеспечивать мониторинг принимаемых мер¹³.

Рис. 9. Корреляция между доверием к национальному правительству и восприятием коррупции в публичном секторе, 2014 г.



Источник: ОЭСР (2015), «Доверие к власти», цитата из: Government at a Glance 2015 г., Издательство ОЭСР, Париж, доступно на сайте <http://goo.gl/TA1RmN>.

Стратегия и планы действий по борьбе с коррупцией

Важными факторами, определяющими успешное достижение устойчивых результатов при проведении реформ государственного управления, является наличие серьезного стратегического планирования и обеспечение мониторинга реализации политики по борьбе с коррупцией. Наличие документов, в которых сформулированы основные направления проводимой политики, важно во многих отношениях: они являются инструментами планирования и выбора приоритетов при распределении ресурсов государственного бюджета и средств, поступающих от доноров; они представляют собой «дорожную карту», где перечислены шаги, которые необходимо сделать соответствующим государственным институтам; вместе с графиком проведения мероприятий и надежной системой мониторинга ситуации указанные документы оказывают необходимое давление на государственные органы и заставляют

¹² Источник: <http://goo.gl/Thhfr8>.

¹³ «Мониторинг и оценка хода выполнения «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией» и планов мероприятий по ее реализации», разработанных на основе методических рекомендаций Тилмана Хоппе для «Региональной инициативы по борьбе с коррупцией» (РАИ), 2015 г., с. 9, см. на сайте <http://goo.gl/KVC4nU>. (RAI (2015), Monitoring and Evaluation of the Implementation of National Anti-corruption Strategies and Action Plans, methodology developed for the Regional Anti-corruption Initiative by Tilman Hoppe, page 9, available at <http://goo.gl/KVC4nU>).

их предпринимать необходимые действия. Эти документы могут также служить инструментом для вовлечения общественности в процесс принятия решений, а также для повышения степени осведомленности общества о приоритетах государственной политики в той или иной сфере.

Разработка и реализация антикоррупционной политики – это обязательство, которое содержится в КПК ООН. В Статье 5 Конвенции предусмотрено, что страны – участники «будут разрабатывать и внедрять или обеспечивать функционирование эффективной скоординированной политики в области борьбы с коррупцией, которая способствует участию общества в ее реализации и отражает принципы верховенства права, надлежащего управления делами государства и государственной собственностью, целостности, прозрачности и подотчетности деятельности».

Мониторинг в рамках СПД с самого начала сосредоточил свое внимание на этом аспекте антикоррупционной деятельности, отслеживая постепенное изменение качества и самого процесса работы по борьбе с коррупцией. В предыдущем Сводном докладе отмечалось, что «по сравнению с изначально принятой примерно 10 лет назад стратегией борьбы с коррупцией, официальная политика в этой области стала более качественной»¹⁴. В ходе третьего раунда мониторинга ситуации можно отметить дальнейшее улучшение, как с точки зрения самого процесса развития (разработка документально оформленной антикоррупционной стратегии, привлечение к работе собственников компаний, мониторинг деятельности), так и с точки зрения качества документов, которые характеризуют политику борьбы с коррупцией (более четко сформулированы цели, более качественные показатели деятельности, мероприятия и бюджет). Мониторинг в рамках СПД сыграл важную роль в повышении культуры и методов стратегического планирования в странах, где проводился мониторинг. Страны – участники СПД стали понимать, насколько важным и необходимым является долгосрочное планирование политики в области борьбы с коррупцией, и приняли решение улучшить сам процесс планирования и повысить качество подготавливаемых документов. Это само по себе является достижением, принимая во внимание тот факт, что еще несколько лет тому назад в указанных странах отсутствовала культура стратегического планирования и возможности для его организации.

Основные задачи, требующие решения, по-прежнему связаны с возможностями организации стратегического планирования, мониторинга хода проведения мероприятий и оценки полученных результатов, что в конечном итоге отражается на качестве документов, определяющих политику в области борьбы с коррупцией. Разработанная стратегия и планы по ее реализации не всегда имеют документальное подтверждение и не всегда основаны на анализе коррупционных рисков, в них по-прежнему имеются недостатки, связанные с нечетким планированием бюджета, распределением средств, отсутствием подлежащих измерению показателей и строгих временных рамок, определяющих порядок проведения мероприятий. Самое важное состоит в том, что для стран, в которых проводился мониторинг, по-прежнему характерно низкое качество отчетов о проведении мониторинга проводимых мероприятий, отсутствие глубокого анализа ситуации и проведения оценки эффективности реализации программ борьбы с коррупцией. Указанные недостатки отражаются на качестве выполнения программ борьбы с коррупцией – оно оставляет желать лучшего. Одной из наиболее часто упоминаемых причин называют отсутствие ресурсов, несмотря на то, что ответственность за проведение рассматриваемых мероприятий несет правительство и программы приняты в качестве юридически обязывающих документов.

До третьего раунда мониторинга большинство стран – участников «Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией» либо внесли изменения в действующие документы по стратегии и планам мероприятий по ее реализации, либо приняли новую стратегию и соответствующие планы. В **Узбекистане** принят первый документ, определяющий политику в области борьбы с коррупцией¹⁵.

¹⁴ «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии», 2013 г., с. 27 (приведено выше).

¹⁵ Узбекистан указывает на Концепцию демократических реформ в качестве основного общего программного документа в области борьбы с коррупцией, принятого до Плана действий на 2015 г.

Таблица 7. Документы, определяющие стратегию в области борьбы с коррупцией, и планы по их реализации, принятые в странах СПД в период 2012 – 2015 гг.

Страна	Стратегия по борьбе с коррупцией и План мероприятий по ее реализации	Год принятия	Источник или веб сайт
Армения	«Стратегия по борьбе с коррупцией и План мероприятий по ее реализации на период 2015 – 2018 гг.»	2015 г.	Постановление правительства № 1141-N от 25 сентября 2015 г.
Азербайджан	«Национальный план мероприятий по борьбе с коррупцией на период 2012 – 2015 гг.» (НПБК на 2012 – 2015 гг.) «Национальный план действий по развитию открытого правительства на 2016-2018 гг.»	2012 г.	Указ Президента № 2421 от 5 сентября 2012 г. Указ президента республики от 27 апреля 2016 г.
Грузия	«Стратегия по борьбе с коррупцией» «План мероприятий по реализации Стратегии по борьбе с коррупцией на 2015 – 2016 гг.»	2015 г.	Постановление правительства №170 от 20 апреля 2015 г.
Казахстан	«Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2015 – 2025 гг.» «План мероприятий на 2015 – 2017 гг. по реализации «Стратегии борьбы с коррупцией и с теневой экономикой на период 2015 – 2025 гг.»	2014 г. 2015 г.	Указ Президента № 986 от 26 декабря 2014 г. Постановление правительства № 234 от 14 апреля 2015 г.
Кыргызстан	«Государственная стратегия по борьбе с коррупцией» «Программа и План мероприятий по искоренению причин политической и системной коррупции в государственных органах» «План мероприятий в государственных органах Кыргызстана по реализации политики в области борьбы с коррупцией на 2015 – 2017 гг.»	2012 г. 2013 г. 2015 г.	Указ Президента № 26 от 2 февраля 2012 г. Указ Президента № 215 от 12 ноября, 2013 г. Постановление правительства № 170 от 30 марта 2015 г.
Монголия	«Национальная программа по борьбе с коррупцией на период 2002 – 2010 гг.» (срок действия истек) Проект новой программы по борьбе с коррупцией не был принят Парламентом	2002 г.	Постановление Парламента № 41 от 4 июля 2002 г.
Таджикистан	«Стратегия в области предупреждения коррупции в Республике Таджикистан на 2013 – 2020 гг.»	2013 г.	Указ Президента № 1504 от 30 августа 2013 г.
Узбекистан	«Комплексный план практических действий на 2015 г., направленных на реализацию мер по борьбе с коррупцией в Узбекистане»	2015 г.	Постановление Кабинета министров от 18 мая 2015 г.
Украина	«Стратегия по борьбе с коррупцией на 2014 – 2017 гг.» «Программа по реализации Стратегии на 2015 – 2017 гг.»	2014 г. 2015 г.	Закон № 1699-VII от 14 октября 2014 г. Постановление Кабинета министров № 265 от 29 апреля 2015 г.

Источник: Информация, предоставленная правительствами стран; итоги мониторинга и докладов в рамках СПД; исследования, проведенные Секретариатом ОЭСР и АКС.

Новые документы, определяющие стратегию борьбы с коррупцией в **Грузии**, грузинское отделение «Transparency International» в докладе «Оценка надежности национальной системы борьбы с коррупцией» охарактеризовало как «заметное улучшение по сравнению с тем, как была сформулирована антикоррупционная политика в прошлом»¹⁶. Компактные и четкие документы, в которых содержатся все необходимые элементы, четко спланированный, структурированный и содержательный процесс их разработки – все это достойно позитивной оценки. Последний принятый в

¹⁶ Transparency International Georgia (2015), National Integrity System Assessment, страница 19, доступно на сайте <http://goo.gl/d82E2z>.

Украине документ по антикоррупционной стратегии – «Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2014 – 2017 гг.» – впервые был утвержден в качестве закона. Однако, разработка стратегии не опиралась на содержательное исследование и анализ мероприятий, проводимых в прошлом. Новая стратегия демонстрирует прогресс с точки зрения определения приоритетов и включает также показатели для мониторинга ситуации. Документ разрабатывался в тесном контакте со структурами гражданского общества, а его принятию предшествовали консультации с представителями общественности¹⁷. «Программа мероприятий по реализации стратегии на 2015 – 2017 гг.» была одобрена Кабинетом министров в 2015 г.

В **Казахстане** была принята новая «Стратегия по борьбе с коррупцией на 2015 – 2025 гг.» (Указ Президента № 986 от 26 декабря 2014 г.) и одобрен «План мероприятий на 2015 – 2017 гг. по реализации «Стратегии по борьбе с коррупцией и с теневой экономикой на 2015 – 2025 гг.». Вместе с тем, не ясно, в какой мере новая стратегия основывается на тщательном анализе ситуации и тенденций в области коррупции, был ли сделан анализ ранее проведенных антикоррупционных мероприятий, принимались ли во внимание исследования, посвященные коррупции в Казахстане, в том числе исследования, проведенные НПО; учитывались ли при разработке стратегии статистические и иные данные, которые характеризуют борьбу с коррупцией органов государственной власти, предложения и результаты анализа, проведенного общественными организациями и представителями бизнес сообщества.

Аналогичным образом, третий план мероприятий по борьбе с коррупцией на 2012–2015 гг., принятый в **Азербайджане**, не содержит ссылок на исследования и результаты анализа тенденций в развитии коррупции. Таким образом, зависимость между причинами коррупции и предлагаемыми правительством антикоррупционными мерами остается не ясной. В 2016 году в Азербайджане был принят новый программный документ о мерах политики, сочетающий в одном документе план действий по открытому правительству и по борьбе с коррупцией, однако в документе недостаточное внимание уделяется прямым антикоррупционным мерам¹⁸.

В 2015 г. в **Узбекистане** был впервые принят документ, определяющий политику в области борьбы с коррупцией. Рассчитанный на один год комплексный план мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией, содержит ограниченное число пунктов, которые, тем не менее, представляются важными. План мероприятий сосредоточен на отдельных направлениях антикоррупционной политики и на мерах по предотвращению коррупции, которые могут дать видимый результат и которые могут быть реализованы в течение одного года, главным образом, как реакция на рекомендации международных организаций. Учитывая местные особенности, что указанный план мероприятий является первым в стране, его принятие действительно представляет собой положительное явление. В январе 2016 г. в Узбекистане принят второй план мероприятий по борьбе с коррупцией на период 2016 - 2017 гг.

«Стратегия по борьбе с коррупцией и План мероприятий по его реализации на период 2015 – 2018 гг.» были приняты правительством **Армении** на базе оценки итогов выполнения предшествующих документов. В стратегии более четко сформулированы меры, необходимые для достижения поставленных целей, и чувствуется более активное участие структур гражданского общества. Вместе с тем, в документе учтены лишь некоторые из высказанных рекомендаций. В **Монголии** истек срок действия предыдущей «Национальной программы по борьбе с коррупцией на период 2002 – 2010 гг.», а новый документ до сих пор не принят. Такой большой разрыв во времени объясняется, главным образом, нестабильной обстановкой в парламенте страны, поскольку проект новой программы был одобрен правительством и представлен на рассмотрение законодательного органа. В **Таджикистане** новая стратегия по борьбе с коррупцией была разработана вовремя, после

¹⁷ «Состояние дел с коррупцией: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина». Организация «Transparency International», 2015 г., с. 25, см. на сайте <http://goo.gl/iuqrFi>.

¹⁸ Национальный план действий по развитию открытого правительства на период 2016-2018 гг., см. <http://antikorrupsiya.gov.az>.

истечения срока действия действующей стратегии. Новый документ, по имеющимся данным, основан на оценке эффективности действия предыдущей стратегии, однако в тексте самой новой стратегии об этом ничего не говорится, предлагаемые меры не сформулированы четко и ясно, что ставит под вопрос возможность реализации новой стратегии и мониторинга хода ее выполнения.

Врезка 1. Последние новые документы, определяющие стратегию борьбы с коррупцией в странах, не являющихся участниками СПД

Албания: «Межотраслевая стратегия по борьбе с коррупцией на период 2015 – 2020 гг.», принятая по решению Совета министров (март 2015 г.).¹⁹

Хорватия: «Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2015 – 2020 гг.» (январь 2015 г.) и «План мероприятий по ее реализации на 2015 – 2016 гг.» (июль 2015 г.), принятый правительством Хорватии.

Литва: «Национальная программа по борьбе с коррупцией на период 2015 – 2025 гг.», одобренная парламентом Литвы (март 2015 г.)²⁰.

Латвия: «Основные направления работы по предотвращению коррупции и по борьбе с нею в период 2015 – 2020 гг.» Документ принят Кабинетом министров (июль 2015 г.) и включает как собственно стратегию, так и план мероприятий по ее реализации²¹.

Источник: Исследования Секретариата ОЭСР, информация, предоставленная национальными контактными бюро АКС.

Во всех странах – участниках СПД документы, определяющие антикоррупционную политику, являются юридически обязывающими и принимаются либо президентом (в **Таджикистане, Казахстане, Кыргызстане и Азербайджане**), либо правительством (в **Армении, Грузии,**²² **Казахстане, Узбекистане**). Впервые в **Украине** в октябре 2014 г. стратегия по борьбе с коррупцией была принята в качестве закона. В **Монголии** национальная антикоррупционная программа принимается парламентом страны, как это предусмотрено законом. Общей для региона АКС тенденцией является то, что документы, определяющие политику в области борьбы с коррупцией, принимаются либо правительством (**Эстония, Латвия, Румыния**), либо парламентом (**Хорватия, Литва, Молдова, Сербия и Словения**). В БЮР **Македонии** и в **Словении** антикоррупционные программы принимали органы, занимающиеся предупреждением коррупции²³.

¹⁹ См. на сайте <http://goo.gl/mRLQar>.

²⁰ См. на сайте <https://goo.gl/ZioM6m>.

²¹ См. на сайте <http://goo.gl/uzRIQJ>.

²² После внесения изменений в Конституцию Грузии в 2013 г. документы, определяющие борьбу с коррупцией принимаются правительством, а не президентом.

²³ Тематическое исследование «Предупреждение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/DqrAcQ>.

Врезка 2. Антикоррупционный план в Великобритании

Самый первый Антикоррупционный план Великобритании, опубликованный 18 декабря 2014 г.²⁴, сумел объединить усилия Великобритании по борьбе с коррупцией в едином межведомственном плане. Этот 60-страничный документ содержит 66 действий, относящихся к следующим сферам: улучшение понимания и повышение информированности о рисках коррупции; противодействие рискам коррупции в Великобритании; правоприменение в Великобритании и его ответ на коррупцию; возвращение похищенных активов и борьба с незаконными финансовыми потоками, относимыми к коррупции; ведение борьбы с коррупцией в международной сфере.

План мероприятий охватывает широкую программу действий - от местного правительства до обороны, спорта, полиции, политики и международной помощи. В нем отмечается наличие некоторых ключевых структурных проблем в государственном управлении в Великобритании, например, нехватка координации, данных, осведомленности в обществе и учреждениях, и определяются пути по их преодолению²⁵. В документе широко используются данные исследований и предложения ряда департаментов правительства, правоохранительных органов, деловых кругов и гражданского общества. Документом признается важность работы с гражданским обществом как ключевого фактора выполнения плана и объявляется о регулярном участии в форуме с частным сектором и расширении взаимодействия с организациями гражданского общества.

Британское отделение организации «Transparency International» назвало план новаторским для Великобритании и «значительным и важным шагом в борьбе с коррупцией в Великобритании» [...], «опровергающим устоявшееся мнение о том, что коррупция существует за рубежом, но не в Великобритании». Помимо ряда положительных сторон в плане отмечаются ряд недостатков: неконкретность – некоторые из мер недостаточно четко прописаны; некоторые ключевые области включаются лишь время от времени, а роль частного сектора признается недостаточно широко: это создает особую проблему в тех случаях, когда государственные услуги передаются по контракту или оказываются компаниями частного сектора, действующими в соответствии с разными стандартами добропорядочности»²⁶.

Для обеспечения контроля за выполнением плана были созданы новые структуры: *Межведомственная группа по борьбе с коррупцией*²⁷, под совместным председательством Уполномоченного правительства по борьбе с коррупцией и министра внутренних дел, отвечающего за борьбу с организованной преступностью, позволившая объединить министров и глав оперативных ведомств с целью контроля за выполнением взятых обязательств; *Новый межведомственный отдел секретариата Кабинета министров по коррупции в международной сфере*, призванный служить секретариатом Уполномоченного правительства по борьбе с коррупцией, который назначается лично премьер-министром и работает совместно с министерством внутренних дел, отвечающим за координацию внутрисударственной политики в области борьбы с коррупцией. Уполномоченный правительства по борьбе с коррупцией отвечает перед парламентом и обществом за выполнение правительством плана действий и наделен полномочиями взаимодействовать с внешними заинтересованными сторонами, включая деловые круги и организации гражданского общества.

Планом предусмотрен регулярный обзор и контроль со стороны Межведомственной группы по борьбе с коррупцией под председательством Уполномоченного правительства по борьбе с коррупцией и министром внутренних дел, отвечающим за борьбу с организованной преступностью. Министры и главы оперативных ведомств в этой группе должны следить за выполнением плана и продолжать определять направление деятельности правительства по борьбе с коррупцией как на внутрисударственном, так и международном уровне, добиваясь того, чтобы эта деятельность продолжала оставаться целенаправленной, актуальной, менялась с изменениями в угрозах и была эффективной в борьбе с коррупцией в ее различных формах. Отчет о ходе выполнения Антикоррупционного плана Великобритании был опубликован Министерством внутренних дел в мае 2016 г.; в нем отмечалось, что из 66 мер 62 были выполнены или находятся в процессе выполнения. В отчете о выполнении в качестве примеров выполнения отмечаются следующие достижения: введение нового уголовного состава коррупции в полиции; создание нового подразделения коррупции в международной сфере в Национальном агентстве по борьбе с преступностью с целью усиления мер правоохранительной борьбы, а также отмена акций на предъявителя, чтобы лишить преступников очередной возможности отмывать доходы, полученные незаконным путем. Согласно отчету о ходе выполнения плана, новая стратегия будет полностью реализована к ноябрю 2016 г.²⁸.

Источник: исследование Секретариата АКС.

Документы по борьбе с коррупцией общенационального масштаба и по отдельным

²⁴ См.: <https://goo.gl/FSyHYn>.

²⁵ Источник: <http://goo.gl/pZJo16>.

²⁶ Там же.

²⁷ См. <https://goo.gl/KI8fPD>.

²⁸ Источник: <https://goo.gl/LSTT3q>.

сферам деятельности

Наряду с планированием, которое осуществляется в общенациональном масштабе, в регионе все большее значение приобретают антикоррупционные планы по отдельным сферам деятельности. Общенациональная стратегия и план по ее реализации, который, как правило, охватывает менее продолжительный период, обычно формируют общие рамки для проведения реформы в области борьбы с коррупцией. Иногда в качестве одного из пунктов в них указывается разработка планов противодействия коррупции для конкретных сфер деятельности или для всех государственных органов (**Кыргызстан, Узбекистан, Литва**). Иногда бывает так, что конкретные восприимчивые к коррупции сферы деятельности широко представлены в общих планах проведения мероприятий (**Грузия**).

В **Кыргызстане** планы мероприятий по отдельным сферам деятельности разрабатываются на основе анализа коррупционных рисков. По имеющейся информации, к середине 2015 г. Около 30 государственных ведомств в Кыргызстане разработали подобные планы. В «Комплексном плане мероприятий» **Узбекистана** также упоминается подготовка таких планов на основе анализа коррупционных рисков: по полученной из правительства информации, более 50 государственных органов уже их разработали. В **Азербайджане** для различных государственных органов существуют отдельные планы мероприятий по борьбе с коррупцией. В **Грузии** план мероприятий по борьбе с коррупцией предусматривает более широкий охват ряда приоритетных областей деятельности (таких как национальная оборона, сфера здравоохранения и т. д.), и планы по отдельным областям деятельности интегрированы в общенациональный план. В **Армении** на основе «Стратегии по борьбе с коррупцией на период 2009 – 2012 гг.» министерства образования и здравоохранения подготовили свои собственные антикоррупционные планы. Разработать антикоррупционные планы по отдельным областям деятельности рекомендовано **Монголии**, что позволит уделить наибольшее внимание тем областям деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. При составлении этих планов используются результаты масштабных исследований, которые проводятся на местном уровне и показывают, что некоторые сферы требуют повышенного внимания и концентрации усилий (здравоохранение, образование, налоговые органы и таможенная служба, местные администрации, выделение земельных участков и лицензирование), и именно здесь могут быть достигнуты улучшения в результате реализации антикоррупционных планов по отдельным сферам деятельности. Однако, подобные планы в Монголии не были разработаны – проводились лишь отдельные мероприятия, нацеленные на то, чтобы устранить существующие риски.

Какой подход лучше использовать, решать самим странам, поскольку иногда это просто вопрос выбора способа, а не существа дела. В то же время те сферы деятельности, в которых коррупционные риски сохраняются, заслуживают более интенсивных мер. В подобных случаях страны могут предпочесть разработку отдельных, секторальных планов мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией. Если принимается такой подход, важно обеспечить использование целостного механизма мониторинга результатов проведенных мероприятий и координацию усилий ведомств, которые участвуют в реализации этого плана²⁹.

Цель и сфера действия документов, определяющих политику по борьбе с коррупцией

Сфера действия документов, определяющих политику по борьбе с коррупцией в регионе, охватывает область от предупреждения коррупции вплоть до непосредственно борьбы с этим явлением. В некоторых документах антикоррупционная стратегия следует логике КПК ООН и включает широкий набор мер, направленных на предупреждение коррупции, введение уголовной ответственности и правоприменение, участие общественных организаций, повышение уровня информированности общества и просветительская работы в области борьбы с коррупцией (**Грузия**,

²⁹ «Мониторинг и оценка выполнения Национальной стратегии по борьбе с коррупцией и Плана мероприятий по ее реализации. Методология разработана для Региональной антикоррупционной инициативы (РАИ) Тилманом Хоппе.» РАИ, 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/E1LEs8>.

Кыргызстан, Латвия). В стратегии Латвии прямо указано, что документ разработан в соответствии с КПК ООН, поскольку в качестве одного из источников в нем использован анализ, проведенный Бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупционными проявлениями, так же как и КПК ООН. Точно так же Стратегия по борьбе с коррупцией **Грузии** построена в соответствии со структурой КПК ООН.

В отчете о проведении мониторинга ситуации в **Таджикистане** отмечается, что принятая в стране стратегия, как представляется, включает все основные аспекты борьбы с коррупцией, а план–график реализации мероприятий охватывает многие уязвимые для коррупционных рисков сферы деятельности, как на общенациональном, так и на местном уровне. В качестве основного направления антикоррупционной стратегии в **Армении** выбрали несколько конкретных сфер деятельности, исключив другие чувствительные к коррупции сферы без четкого обоснования сделанного выбора. Хотя представляется логичным и разумным выбирать несколько приоритетных целей, важно сделать так, чтобы выбор основных направлений антикоррупционной политики был обоснованным, чтобы было понятно, почему правительство решило избрать именно эту сферу деятельности в качестве приоритетной³⁰.

Основной документ, в котором определены основные направления антикоррупционной политики **Грузии**, построен на основе выбора 14 приоритетных сфер деятельности с сочетанием двух подходов к анализу ситуации – по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх». В частности, приоритеты были заданы сверху вниз, начиная с обсуждений между членами Совета, предложившими приоритеты для включения в программные документы. Процесс был дополнен исследованиями и анализом всех имеющихся материалов о ситуации с коррупцией в Грузии, обсуждениями и консультациями с неправительственными заинтересованными сторонами в составе рабочей группы и передачей предложений Совету. Последний затем обсудил их и принял приоритеты. Позднее Советом были внесены поправки в перечень, который был дополнен еще одним приоритетом. Кроме того, по сравнению с предыдущими документами новый план мероприятий по реализации стратегии по борьбе с коррупцией более конкретизирован.

В плане мероприятий, принятом в **Узбекистане**, основное внимание уделяется очень ограниченному кругу конкретных действий, главным образом, направленных на предупреждение коррупции. В проекте антикоррупционной программы **Монголии** предусмотрен общий анализ выполнения ранее принятой стратегии, дается ссылка к многочисленным опросам и исследованиям, которые свидетельствуют о позитивных изменениях ситуации с коррупцией в различных сферах. В проекте программы имеется также раздел, посвященный управлению коррупционными рисками, что формирует доказательную базу для планирования политики в этой области.

Принятые недавно стратегии в странах СПД являются интересной иллюстрацией подобного подхода. Последняя «Стратегия по борьбе с коррупцией на период 2013 – 2020 гг.», принятая в **Эстонии**, представляет собой короткий и емкий документ, который включает дефиниции, анализ ситуации и описание трех главных целей: более широкое информирование общественности и повышение прозрачности процесса принятия решений и предпринимаемых действий, развитие инвестиционных возможностей структур, которые занимаются инвестициями и предотвращение коррупции, которая может быть опасной для национальной безопасности. Стратегия содержит перечень показателей, ориентированных на результат, которые могут измерить итоги проводимых мероприятий, в т. ч. показатели, которые применяются при расчете международных сравнительных индексов, а также показатели, используемые для национальных обследований и оценок.

Новая «Стратегия по борьбе с коррупцией» **Хорватии** состоит из двух основных частей. Первая посвящена «горизонтальным» целям, таким как обеспечение надежности и неуязвимости для коррупции политической системы и системы государственного управления, местного и регионального

³⁰ «Качество государственного управления: набор инструментов для практиков», ЕС, 2015 г., с. 29 – 46 и 479, (упомянуто выше).

самоуправления, функционирование схемы закупок товаров и услуг для государственных нужд, работа государственных предприятий; предотвращение конфликта интересов, обеспечение права доступа к информации, повышение роли гражданского общества, общественности и средств массовой информации в борьбе с коррупцией. Во второй части основное внимание уделяется конкретным задачам в следующих сферах деятельности: судебная система, экономика, государственные финансы, сельское хозяйство, здравоохранение, наука, образование, спорт; инфраструктура, окружающая среда и транспорт. План мероприятий по реализации стратегии рассчитан на два года и включает 126 мероприятий.

Антикоррупционная стратегия **Латвии** включает подробный анализ данных и показателей, характеризующих ситуацию с коррупцией в стране, а также рассмотрение итогов реализации предыдущей стратегии. Документ структурирован вокруг пяти главных задач и сфер деятельности, в числе которых: меры, направленные на предотвращение коррупции в сфере государственной службы, совершенствование системы внутреннего контроля, судебная система, частный сектор экономики, информированность общественности, защита информаторов, уголовная ответственность за коррупцию и укрепление правопорядка, прозрачность финансирования политических партий, участие общественности в разработке антикоррупционной политики и т. д. В качестве одной из целей Антикоррупционная стратегия предусматривает выполнение международных обязательств, в том числе рекомендаций ОЭСР и Группы Европейского союза «Государства против коррупции».

Действующая антикоррупционная программа **Литвы** ставит перед собой шесть целей, связанных с обеспечением прозрачности, открытости и подотчетности системы государственного управления; снижением административной нагрузки на экономических агентов; совершенствованием системы закупок товаров и услуг для государственных нужд; улучшением ситуации в здравоохранении; обеспечением нулевой толерантности по отношению к коррупции и содействием участию общественности в мероприятиях, направленных на борьбу с коррупцией. Оценка критериев и показателей основывается на международных исследованиях («Евробарометр»). Кроме того, силами соответствующих государственных органов предполагается разработать программы по предотвращению коррупции в отдельных сферах деятельности, в частности, в сфере закупок товаров и услуг для государственных нужд, финансирования выборов и деятельности политических партий, в сфере защиты окружающей среды и в здравоохранении.

Источники документов, определяющих политику по борьбе с коррупцией, анализ коррупционных рисков

Важно, чтобы документы, определяющие политику по борьбе с коррупцией, учитывали имеющиеся данные. При подготовке этих документов необходимо проанализировать широкий круг документов, которые могут служить основой стратегии, использовать анализ риска, где это возможно, и проводить – там, где это необходимо и оправданно – оценку коррупционных рисков³¹. В то же время известно, что целенаправленный анализ коррупционных рисков в каждой сфере деятельности может потребовать больших затрат ресурсов, и его не всегда можно его провести. В подобных случаях пробелы можно заполнить за счет различных имеющихся ресурсов и с помощью проведения консультаций с заинтересованными лицами.

В предыдущем докладе об итогах проведения мониторинга отмечалось, что «для подготовки серьезной антикоррупционной стратегии важно провести тщательный анализ коррупционных рисков и проблем, которые необходимо решить, а также провести оценку ранее принятых мер по борьбе с коррупцией. В дополнение к исследованиям, проведенным независимыми экспертами, государственным органам «необходимо проанализировать собственные коррупционные риски и предложить для включения в документ, определяющих антикоррупционную стратегию, такие меры

³¹ «Разработка и реализация политики, направленной на борьбу с коррупцией», Совет Европы, 2013 г., с. 9 – 18, см. на сайте <http://goo.gl/gE3pBq>.

по борьбе с коррупцией, которые должны быть направлены на устранение этих конкретных рисков»³².

В антикоррупционной стратегии **Латвии** содержится ссылка на различные источники, которые использовались для подготовки этого документа. В их числе – факты, установленные в ходе проверок, проведенных Бюро по предотвращению и по борьбе с коррупцией, а также материалы, используемые в ходе расследования уголовных дел. Кроме того, впервые Бюро провело полную оценку соответствия институциональной системы в Латвии требованиям Конвенции ООН против коррупции, и ее результаты также учитывались при разработке стратегии³³.

В «Стратегии по борьбе с коррупцией» **Грузии** содержится специальный раздел, в котором перечислены источники, используемые при разработке документа. Среди этих источников – оценка реализации предыдущих документов, определяющих антикоррупционную стратегию, различные международные обзоры и исследования, рекомендации международных организаций, итоги работы неправительственных организаций и пр. В частности, правительством были проведены широкие консультации по источникам, которые должны быть задействованы в разработке антикоррупционной стратегии.

Имеются ряд примеров, когда государственные органы используют результаты независимых исследований в качестве источника при организации процесса планирования стратегии по борьбе с коррупцией, а также при оценке коррупционных рисков³⁴. Хорошим примером в этом отношении для стран – участников СПД являются **Кыргызстан** и **Грузия**. Так, притом что целенаправленная оценка коррупционных рисков встречается довольно редко, страны – участники АКС все чаще полагаются на имеющийся опыт при разработке антикоррупционной политики.

³² «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/ АКС, 2013 г., с. 30, (упомянуто выше).

³³ Источник: <http://goo.gl/tJttec>.

³⁴ Подробнее см. ниже раздел «Анализ коррупции и исследования на эту тему».

Врезка 3. Составление карты рисков в Германии

В соответствии с директивой федерального правительства относительно предупреждения коррупции в органах государственной власти (2004 г.) в **Германии** действует требование о применении опирающегося на оценку рисков подхода к предупреждению коррупции в государственных ведомствах. Директивой предписываются обязательные для всех федеральных органов меры по регулярному выявлению тех областей деятельности, которые больше всего уязвимы для коррупции. На основе результатов анализа рисков определяются потребности в изменениях в организации, процедурах или кадровых назначениях. Отдельные элементы директивы посвящены: повышению контроля над административными мерами и их прозрачности; ротации кадров и обязанностей; назначению лиц, ответственных за предупреждение коррупции; повышению информированности персонала; базовой и специализированной подготовке; постоянному административному и должностному надзору; акценту на особой функции руководителя как образца для подражания и его обязанности заботиться о персонале.

Составление карты рисков является ценным инструментом в борьбе с коррупцией. Оно осуществляется по следующим этапам:

- определение областей с наибольшим уровнем риска коррупции и выявление наиболее подверженных коррупции процессов и направлений деятельности в этой области;
- сбор информации о действующих мерах по предупреждению коррупции;
- оценка этих мер, выявление конкретных рисков и потребностей в дальнейших мерах по предупреждению.

Риски определяются исходя из предписанных критериев. Например, существуют следующие критерии выявления рисков на таможене:

- частые контакты с внешними организациями и лицами;
- распоряжение крупными бюджетами, передача государственных контрактов, становление субсидий, дотаций или иного финансирования;
- введение условий, предоставление концессий, одобрений, разрешений, установление и взимание сборов;
- обработка транзакций и операций на основе внутренней информации, не предназначенной для третьих лиц.

В составлении карты рисков важную роль играют внутренний и внешний аудит в процессе мониторинга. Внутренний аудит: проверяет исполнение и влияние мер по предупреждению, обозначенных в атласе рисков; проверяет систему внутреннего аудита органов управления (например, административный и должностной надзор) согласно годовому плану аудита; оказывает поддержку руководству подразделения в осуществлении административного и должностного надзора выявляет нарушения закона и консультирует директора. Внешний аудит включает в себя: ежегодный отчет федерального министерства внутренних дел перед парламентом о выполнении директивы в федеральных органах власти; аудит, проводимый Федеральным ревизионным судом в области предупреждения коррупции.

Источник: исследования Секретариата АКС.

Врезка 4. Пример “Атласа рисков” в немецкой таможене

Область	Обработка акцизных сборов
Деятельность	Выдача, изменение и отзыв лицензий и разрешений
Действующие меры по предупреждению	Должностной надзор вышестоящим руководителем Последующая проверка службой аудита в компании
Оценка рисков	Существует конкретный, особый риск коррупции в силу наличия крупных сумм, существуют частые контакты с одними и теми же внешними третьими сторонами, а также крупные материальные преимущества, предоставляемые третьим лицам. Реализованные меры не обеспечивают достаточной защиты.
“Что необходимо сделать”	Провести проверку исполнения конкретных мер по предупреждению, например, ограничение продолжительности работы (ротация) Принцип более тщательного надзора (принцип четырех глаз)

Источник: презентация г-жи Нади Каммерцель, таможенного атташе Германии, на семинаре по предупреждению коррупции в Хорватии, 18-19 мая 2015 г.

Процесс разработки стратегии и инклюзивность

Для того, чтобы все основные проблемы, связанные с коррупцией, были вынесены на обсуждение, и меры по решению этих проблем были рассмотрены с тем, чтобы включить их в подготавливаемые документы, важно обеспечить инклюзивность и широкое участие всех заинтересованных лиц в процессе разработки антикоррупционной стратегии. Знания и практический опыт различных профессионалов, собранные воедино, придают дополнительную ценность процессу подготовки документов и способствует выработке всесторонней и, вместе с тем, сбалансированной политики. Совместная разработка политики создает чувство сопричастности и содействует формированию партнерских отношений между правительством и гражданским обществом также и при реализации предусмотренных стратегией мер³⁵. В то же время представляется, что необходимо обеспечить поддержание разумного баланса между инклюзивностью, надлежащей организацией процесса и эффективностью работы, что позволит сделать процесс проведения консультаций рациональным и быстрым. В этом отношении, чтобы избежать неоправданных потерь времени, необходимо разработать четкие шаги и график проведения консультаций.

В конечном счете, ответственность за разработку обоснованной, реальной и приемлемой с финансовой точки зрения политики несет правительство; в конечном счете оно отвечает и за реализацию этой политики. Правительство должно стремиться к тому, чтобы планировать распределение ресурсов и принимать реальные обязательства, чтобы документы, определяющие политику в области борьбы с коррупцией, служили оперативным инструментом, обеспечивающим предупреждение коррупции и борьбу с коррупционными проявлениями, и не представляли собой список благих пожеланий непредсказуемых действий на бумаге.

В этом отношении возникает ряд вопросов, на которые необходимо дать ответ. Насколько инклюзивным должен быть процесс разработки антикоррупционной политики? На какой стадии нужно привлекать к процессу заинтересованных лиц? В какой мере их рекомендации необходимо учитывать? Насколько нужно принимать во внимание иностранный опыт? Достаточно ли выделено времени для подготовки документов, определяющих антикоррупционную стратегию? В какой мере подход по принципу «сверху вниз», когда в качестве отправной точки берутся заранее определенные приоритеты, поддерживается подходом «снизу вверх», при котором решение вполне земных проблем пробивает себе путь в документах, определяющих стратегию по борьбе с коррупцией? Удовлетворительный ли уровень используемых исследований? В какой мере процесс стратегического планирования опирается на анализ реальных коррупционных рисков в различных сферах деятельности? Каковы источники стратегии по борьбе с коррупцией³⁶?

В большинстве стран – участников СПД отмечаются некоторые улучшения в процессе разработки политики в области борьбы с коррупцией – он становится более прозрачным, инклюзивным и тщательно проработанным по сравнению с документами, разрабатываемыми в ходе предыдущих циклов стратегического планирования. **Грузия** прошла через процесс тщательной проработки новых антикоррупционных документов в условиях широкого и организованного участия всех заинтересованных лиц в подготовке новых программных документов и инструментария для мониторинга их реализации. Все основные заинтересованные лица – организации гражданского общества, ученые, представители деловых кругов и организаций–доноров – приняли участие в работе в рамках девяти тематических и двух специальных рабочих групп под совместным председательством представителей правительства и неправительственных организаций. В то же время нужно отметить, что разработка стратегии заняла довольно продолжительное время, что

³⁵ «Качество государственного управления: набор инструментов для практика». ЕС, 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/Hmectj>.

³⁶ Более подробно см. ниже разделы «Анализ коррупции и исследования на эту тему» и «Участие общественности в борьбе с коррупцией».

объясняется недостатком ресурсов у Совета по борьбе с коррупцией³⁷.

В **Армении** Министерство юстиции учредило две рабочие группы с участием представителей организаций гражданского общества. Межведомственная рабочая группа с участием представителей отделения «Transparency International» в Армении подготовила «Концепцию по борьбе с коррупцией в государственной системе управления»³⁸. На региональном уровне также шли общественные консультации. Как представляется, процесс шел открыто, но стремительно, при неудовлетворительном уровне участия представителей гражданского общества. В **Кыргызстане** участие гражданского общества, в том числе в процессе подготовки секторальных планов действий, было обеспечено за счет организации общественных советов и общественных слушаний, хотя процесс не был должным образом организован. В то же время в Кыргызстане роль гражданского общества более понятна и более значима при оценке реализации предусмотренных в стратегии мероприятий³⁹. В **Азербайджане** при подготовке новых антикоррупционных планов действий при участии представителей гражданского общества власти провели два обсуждения в рамках «круглого стола». Первый вариант проекта новой стратегии по борьбе с коррупцией был подготовлен на основе предложений заинтересованных лиц из числа представителей гражданского общества и соответствующих органов государственной власти. В **Украине** организации гражданского общества сыграли решающую роль в разработке документов, определяющих политику в области борьбы с коррупцией. Организация «Transparency International» даже отметила, что гражданское общество играет ведущую роль в проведении реформ в области борьбы с коррупцией, и его голос власти слышат⁴⁰.

Стоит отметить, что инструменты для того, чтобы задействовать общественность в процессе стратегического планирования в странах СПД используются недостаточно. Среди этих инструментов могут быть проведение общественных консультаций в виде встреч с представителями общественности или устройство общественных слушаний на местном уровне, либо выяснение мнения населения через интернет⁴¹. Связь с общественностью в процессе разработки антикоррупционной политики может оказаться хорошим источником для выявления проблем и, в то же время, служит инструментом для повышения уровня информированности населения о мерах по борьбе с коррупцией. Среди стран СПД **Грузия** представляет собой хороший пример того, как в 2013 и в 2016 г. хорошо спланированный и скоординированный процесс в рамках реализации плана работы Партнерства «Открытое правительство» мобилизовал организации гражданского общества и доноров. Отчет об общественных консультациях был представлен Совету по борьбе с коррупцией, а несколько важных инициатив было включено в план мероприятий по борьбе с коррупцией. Другим позитивным примером в этом отношении является процесс общественных консультаций в рамках Партнерства «Открытое правительство» в **Хорватии**⁴². В **Украине** также проводились общественные консультации при разработке документов, определяющих политику в области борьбы с коррупцией⁴³.

³⁷ «Оценка надежности национальной системы борьбы с коррупцией». Организация «Transparency International», 2015 г., с. 19, см. на сайте <http://goo.gl/dleZYB>.

³⁸ «Ситуация с коррупцией: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина». Организация «Transparency International», 2015 г., с. 12, (упомянуто выше).

³⁹ «Третий раунд мониторинга ситуации в Кыргызстане», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 17, см. на сайте <http://goo.gl/Z3jcXU>.

⁴⁰ «Ситуация с коррупцией: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина». Организация «Transparency International», 2015 г., с. 25, (упомянуто выше).

⁴¹ Интересная иллюстрация участия общественности, в т. ч. с использованием интернета содержится в публикации «Качество государственного управления: набор инструментов для практика». ЕС, 2015 г., с. 46 – 51.

⁴² См. страничку на сайте ПОП Хорватии <http://goo.gl/U3MoIq>.

⁴³ Положительные примеры см. «Тематическое исследование: Предотвращение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 65 – 67, (упомянуто выше).

Мониторинг реализации политики по борьбе с коррупцией

Для повышения эффективности реформ в области борьбы с коррупцией критически важным является наличие хорошо отлаженного механизма мониторинга результатов проведенных мероприятий. Действующий механизм должен обеспечить сбор и анализ необходимых данных, что позволит отследить позитивные изменения и оценить полученные результаты, а также выявить, насколько гражданское общество задействовано в процессе⁴⁴. Мониторинг должен включать элементы независимой оценки результатов, внешний анализ или альтернативную оценку, которую проводят организации гражданского общества. Влияние проводимых мероприятий должно измеряться показателями, ориентированными на результат. Оценки должны установить, достигнуты ли поставленные цели, а также определять уровень доверия и восприятие полученных результатов населением⁴⁵.

В предыдущем Сводном отчете отмечалось, что страны СПД добились незначительных результатов в создании эффективных механизмов мониторинга реализации антикоррупционных программ и измерения их влияния на ситуацию в странах⁴⁶. С момента завершения предыдущего раунда мониторинга государства СПД разработали методики проведения мониторинга реализации этих программ. Некоторые из них являются частью документов, определяющих политику в области борьбы с коррупцией (**Грузия**), а другие – приняты как отдельные нормативные акты (**Казахстан**⁴⁷). Тем не менее, в большинстве стран СПД мониторинг состоит из простого отчета государственных органов, задействованных в проведении мероприятий, координирующему ведомству. Последнее соединяет эти отчеты в Доклад о выполнении программы или стратегии. В большинстве случаев механизм проверки исполнения или инструмент для оценки эффективности проведенных мероприятий отсутствует.

Одним из последних новшеств является используемый в **Грузии** новый инструмент для мониторинга и оценки ситуации⁴⁸. Во-первых, он позволяет отслеживать результаты и выполнение мероприятий согласно графику, доведенному до сведения государственных органов, ответственных за их проведение. Во-вторых, этот инструмент обладает элементом оценки степени выполнения и влияния искомого мероприятия на решение поставленной задачи. Данный инструмент предусматривает упорядоченное участие гражданского общества в обсуждении статуса мероприятий на разных стадиях мониторинга. Он был разработан совместно с планом мероприятий в процессе консультаций и принят СБК Грузии вместе с документами, определяющими политику в области борьбы с коррупцией⁴⁹. Эффективность данного сравнительно нового инструмента нужно еще проверить на практике. СБК готовит регулярные отчеты о ходе реализации и мониторинге, в том числе с рекомендациями ведомствам относительно выполнения остающихся пока не выполненными мер.

В **Казахстане** до недавних изменений в тех аспектах антикоррупционной политики, которые связаны с координацией усилий и предупреждением коррупции⁵⁰, мониторинг ситуации на основе

⁴⁴ Более подробно см.: Тилман Хоппе. «Методика проведения мониторинга и оценки реализации национальных антикоррупционных стратегий и планов мероприятий по их выполнению». 2015 г., (упомянуто выше).

⁴⁵ «Справочник по антикоррупционной политике», ООН, 2003 г., см. на сайте <http://goo.gl/kjjaX6>.

⁴⁶ «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/ АКС, 2013 г., с. 31 – 32, (упомянуто выше).

⁴⁷ Правила разработки, применения, мониторинга, оценки и контроля за исполнением программ по отдельным сферам деятельности, утвержденные постановлением правительства в марте 2010 г.

⁴⁸ Подробно этот инструмент описывается в тематическом исследовании АКС/ОЭСР (2015) «Предупреждение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», цитируемом выше, стр. 63-64.

⁴⁹ «Текущая ситуация в Грузии», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/2PK4wX>.

⁵⁰ См. раздел по Предупреждению коррупции и институтам, занимающимся координацией антикоррупционной деятельности. (Anti-corruption Prevention and Policy Coordination Institutions).

утвержденной методики осуществляло «Агентство по борьбе с экономическими преступлениями и преступлениями, связанными с коррупцией» (Финансовая полиция), совместно с государственными органами, которые задействованы в реализации «Программы». Однако, в методике отсутствовала всесторонняя и критическая оценка проводимых мероприятий, их эффективности или влияния на уровень коррупции. В новой «Стратегии по борьбе с коррупцией» предусмотрен механизм мониторинга мероприятия и оценки хода его проведения. Среди положительных черт нового механизма – участие представителей гражданского общества в процессе мониторинга и оценки мероприятий, а также публикация годовых отчетов. В соответствии с «Планом мероприятий» отчеты о ходе реализации мероприятий должны размещаться на домене в открытом доступе для того, чтобы была возможность получать внешнюю общественную оценку и учитывать общественное мнение. Годовые отчеты о проведении мероприятий должны также размещаться в открытом доступе. Имеется также информация об образовании комиссий по мониторингу мероприятий, которые отвечают за анализ и оценку антикоррупционной стратегии силами заинтересованных ведомств (в состав комиссий входят представители Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан) и внешних экспертов (представителей заинтересованных органов государственной власти, парламента, партии «Нур Отан», общественности и средств массовой информации). Поскольку это новый механизм, эффективность его действия еще необходимо проверить на практике⁵¹.

В соответствии с «Комплексным планом практических действий по реализации мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 г.» в **Узбекистане** была создана межведомственная рабочая группа, перед которой поставлена задача осуществлять мониторинг хода реализации мероприятий, предусмотренного планом. Первый отчет по итогам мониторинга, в котором содержалась информация о ходе выполнения антикоррупционной стратегии, собранная в государственных органах, был подготовлен группой в 2016 г. Кроме того, в «Плане действий» предусмотрена разработка методики измерения эффективности антикоррупционных мероприятий, выработка законодательных предложений по организационно – практическим мерам, направленным на борьбу с коррупцией и на повышение информированности общества в этой области. Новая стратегия в **Армении** предусматривает слегка измененную институциональную структуру координации и мониторинга действий, в частности специализированную экспертную группу и Отдел по мониторингу аппарата правительства. Впрочем, у последнего недостаточное ресурсное обеспечение. Роль гражданского общества в процессе мониторинга четко не определена. Новый План действий (на 2015-2018 гг.) вроде улучшил ситуацию в этом отношении, благодаря предусмотренного в нем партнерства с гражданским обществом с целью выработки механизма мониторинга. Интересно отметить, что в Армении проведена оценка хода выполнения мероприятий, предусмотренных предыдущими документами, определяющими политику по борьбе с коррупцией. По итогам оценки выяснилось, что было проведено всего лишь 66% запланированных мероприятий, главным образом, из-за недостатка финансовых средств на полную реализацию длинного перечня мер, включенных в План действий.

В **Кыргызстане** функция мониторинга хода проведения мероприятий, предусмотренных документами, определяющими политику по борьбе с коррупцией, возложена на Рабочую группу при Совете обороны. На оперативном уровне сбором отчетов и составлением проекта доклада о ходе проведения мероприятий одно время занималось Министерство экономики, которое составляло проект объединенного отчета и представляло его в Совет обороны. Для исполнительных государственных органов Министерство экономики разработало методические материалы, в т. ч. принципы подготовки отчетов, и провело обучение по применению этих материалов. В 2015 г. в Кыргызстане была представлена новая методика для мониторинга эффективности мер по борьбе с коррупцией, принятая Постановлением правительства. В этой методике предусмотрено три стадии оценки реализации антикоррупционных мер: оценка, проводимая самими государственными органами; оценка, проводимая Министерством экономики и оценка в альтернативном докладе ОГО.

⁵¹ «Текущая ситуация в Казахстане», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/ykEoLG>.

Отчеты публикуются и обсуждаются на существующих форумах, занимающихся вопросами борьбы с коррупцией. Предусмотрен альтернативный мониторинг проводимых мероприятий силами гражданского общества. По последней информации, полученной от Кыргызстана, совсем недавно (в 2016 г.) была вновь введена новая система мониторинга. Теперь мониторинг проводится совместно Секретариатом Рабочей группы при Совете обороны, Администрацией правительства и Генеральной прокуратурой с обязательным привлечением гражданского общества. Соответствующие подразделения Администрации правительства составляют ежемесячные отчеты о мониторинге. Согласно информации, некоторые функции, связанные с координацией, остаются по-прежнему в Министерстве экономики. На основе отчетов о мониторинге уточняются секторальные планы действий. При необходимости соответствующим ведомствам прокуратурой выносятся акты по дальнейшим действиям.

Существует несколько примеров проведения **теневого**, или **альтернативного, мониторинга** в странах – участниках СПД. В **Армении** теневой мониторинг проводят Антикоррупционный центр организации «Transparency International» (АЦТИ), «Ассоциация молодых армянских юристов» (АМАЮ) и «Центр свободы информации Армении». Однако, результаты этой работы при проведении официального мониторинга не используются, и никаких ссылок на предоставляемые НПО отчеты в докладе правительства также не содержится. Согласно информации правительства, эти отчеты все же использовались при выработке Стратегии по борьбе с коррупцией и Плана действий. В **Кыргызстане** альтернативный мониторинг проводят НПО, причем делают это на основе более структурированного подхода. Некоторые НПО проводят альтернативный мониторинг на основе Меморандума о взаимопонимании, подписанного с Министерством экономики. Однако, как отмечается в Отчете о проведении третьего раунда мониторинга, не все НПО имели возможность участвовать в этом процессе. Опираясь на практическое руководство по мониторингу гражданским обществом, которое было подготовлено АКС ОЭСР⁵², местная НПО «Результат» подготовила (при поддержке АМР США) альтернативный доклад о мониторинге выполнения Кыргызстаном рекомендаций СПД, который был представлен на конференции с широким участием представителей государственных органов и неправительственных организаций.

«Независимое агентство по борьбе с коррупцией» **Монголии** передает заказ юридическим фирмам на проведение внешней оценки действий государственных органов по борьбе с коррупцией. Оценка проводится на основе методологии, разработанной НАБК, и за этим следуют рекомендации НАБК соответствующим государственным органам. Результаты оценки публикуются в СМИ. В **Азербайджане** альтернативный мониторинг реализации национальной стратегии по борьбе с коррупцией проводят НПО. Результаты такого альтернативного мониторинга и соответствующие рекомендации НПО использовались в ежегодных оценках, которые готовила Комиссия⁵³.

Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (БПБК) **Латвии** занимается реализацией положений, предусмотренных в документах, определяющих политику по борьбе с коррупцией, путем координации антикоррупционных мероприятий и контроля за их проведением. Заинтересованные государственные органы предоставляют промежуточные и окончательные отчеты в течение всего периода, который охватывает стратегия по борьбе с коррупцией. БПБК, в свою очередь, отчитывается перед Кабинетом министров и Парламентом страны. Отчеты рассматриваются на заседаниях Кабинета министров, по итогам обсуждения проводятся пресс – конференции, а тексты отчетов находятся в публичном доступе⁵⁴. В **Хорватии** «Совет по борьбе с коррупцией» уполномочен проводить регулярный мониторинг хода исполнения пунктов, которые содержатся в плане антикоррупционных мероприятий. Совет представляет отчет об исполнении плана один раз в год, а в случае необходимости, и чаще может передавать на рассмотрение Правительства

⁵² Практическое руководство ОЭСР/АКС (2014): Как проводить мониторинг силами гражданского общества.

⁵³ «Третий раунд мониторинга ситуации в Азербайджане», ОЭСР/АКС, 2013 г., см. на сайте <http://goo.gl/Yx3PkK>.

⁵⁴ Источник: <http://goo.gl/bSo9gv>.

Республики Хорватия предложения по внесению в план мероприятий любых изменений и дополнений. В Литве разработкой плана мероприятий по борьбе с коррупцией занимается Министерство юстиции совместно со Службой специальных расследований. Бюджет для выполнения плана мероприятий по борьбе с коррупцией формируется из отчислений соответствующих государственных институтов, которые, в свою очередь, отвечают за то, чтобы при планировании финансовых ресурсов учитывалось направление средств на проведение антикоррупционных мероприятий. Служба специальных расследований (ССР) осуществляет мониторинг реализации политики по борьбе с коррупцией и готовит ежегодные отчеты, которые направляются в «Межведомственную комиссию по координации борьбы с коррупцией» при Правительстве Литвы, которая затем представляет доклад на рассмотрение парламента страны. Кроме того, ССР занимается анализом коррупционной ситуации в стране и выявляет наиболее вероятные проблемы, связанные с коррупцией, уязвимые для коррупции сферы деятельности и риски, а также готовит рекомендации о внесении возможных изменений и дополнений в программу по борьбе с коррупцией.

В стратегии по борьбе с коррупцией в Румынии предусмотрены тщательно выверенные механизмы реализации и мониторинга мероприятий, включая набор конкретных показателей, который может служить надежной основой для мониторинга ситуации. Помимо получения информации от соответствующих ведомств для составления отчета мониторинг включает в себя выездные проверки органов местного правительства. В Румынии правительство регулярно поручает провести независимую экспертизу ранее проведенных мероприятий, причем выводы по итогам экспертизы и оценка этих мероприятий имеются в открытом доступе⁵⁵. В Эстонии в соответствии с новой стратегией мониторинг не является строго формальным. Министерства отчитываются перед Министерством юстиции только по его запросу. Во всех прочих случаях Министерство составляет отчеты о результатах мониторинга, полагаясь на имеющуюся у него информацию, получаемую в ежедневном формате через свои связи и неформальное общение с соответствующими контактными лицами, назначенными в различных министерствах и ведомствах в рамках борьбы с коррупцией.

Врезка 5. Независимая оценка итогов реализации стратегии по борьбе с коррупцией в Румынии

Министерство юстиции Румынии, которое отвечает за координацию политики по борьбе с коррупцией, осуществляет мониторинг и оценку хода реализации антикоррупционной стратегии по стандартной методике. Более того, в Румынии начали практиковать проведение независимой оценки воздействия стратегии на ситуацию в стране с тем, чтобы лучше проработать новые документы, определяющие политику в области борьбы с коррупцией. Для того чтобы исключить конфликт интересов, для проведения независимой оценки обращаются не к местным экспертам, поскольку все основные игроки задействованы в разработке и реализации антикоррупционной политики. Оценка итогов реализации «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2005 – 2007 гг.» и «Стратегии по борьбе с коррупцией в уязвимых сферах деятельности и в местных органах власти на 2008 – 2010 гг.» проводили независимые эксперты при содействии «Программы развития ООН» и при поддержке Министерства юстиции и соответствующих заинтересованных организаций Румынии.

Проведение оценки включало: сбор и обработку данных, организацию тщательных опросов на местах; разбор и анализ собранной информации; подготовку отчета по итогам оценки с рекомендациями по совершенствованию стратегии и процесса обмена обобщенной информацией между заинтересованными организациями.

В 2015 г. Румыния попросила о сотрудничестве с АКС в целях оказания содействия при проведении независимой оценки ходе реализации «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг.». Оценка включала в себя камеральные исследования, выездную ознакомительную миссию, составление отчета и представление его результатов стране. В отчете отмечались достижения и проблемы в реализации предыдущей национальной стратегии по борьбе с коррупцией и предлагались рекомендации по разработке новой. Отчет и рекомендации подготовили эстонские и латышские эксперты при координации секретариата АКС.

Источник: Информация, предоставленная Министерством юстиции Румынии (национальное контактное бюро АКС).

⁵⁵ «Тематическое исследование: Предупреждение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 59 – 65, (упомянуто выше).

Бюджет стратегии по борьбе с коррупцией

Важной задачей стран СПД остается надлежащее планирование бюджета и расходования средств на проведение мероприятий по борьбе с коррупцией. В большинстве случаев антикоррупционные программы не имеют отдельного бюджета, и расходы на их исполнение покрываются из бюджетов соответствующих профильных министерств (**Армения, Грузия, Кыргызстан, Узбекистан**). Тот факт, что процесс стратегического планирования часто не совпадает с циклом бюджетного планирования ставит дополнительные вопросы относительно реалистичности планирования и обоснованности принимаемых мер (документы, определяющие стратегию, принимаются в середине года, когда бюджет уже утвержден). В некоторых странах в качестве основных причин невыполнения планов мероприятий и антикоррупционных стратегий, которые официально были приняты правительствами, фактически называют далекое от реальности бюджетное планирование и недостаток финансовых ресурсов. Власти Кыргызстана отмечают, что одной из причин невыполнения планов по борьбе с коррупцией является недофинансирование⁵⁶. Оценка финансовых потребностей является слабым местом планирования антикоррупционной политики в Кыргызстане. В **Армении** сослались на отсутствие необходимых ресурсов для надлежащего исполнения предыдущих программных документов, определяющих политику. Поскольку в новой антикоррупционной программе также не были предусмотрены бюджетные ассигнования, есть сомнения в возможности ее исполнения. Для исполнения программы правительство практически полностью рассчитывает на донорское финансирование, особенно гранты АМР США.

Отдельный бюджет на реализацию программы по борьбе с коррупцией имеется в **Казахстане**, где В программа получает существенное финансирование, составляющее почти 29 000 евро. В **Албании** бюджетные средства выделяются по каждому направлению стратегии по борьбе с коррупцией.

Этот чрезвычайно важный элемент стратегического планирования необходимо и далее совершенствовать, и на него нужно обратить особое внимание в ходе четвертого раунда мониторинга СПД.

Опросы общественного мнения и исследования проблем коррупции

В 2013 году Сводный доклад и отчеты по итогам третьего раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий побудили страны – участники поддержать предложение о проведении исследований и опросов общественного мнения по проблеме коррупции, повысить степень использования результатов исследований в разработке, оценке и анализе антикоррупционной политики и сделать их достоянием общественности. В 2013 – 2015 гг. в странах Восточной Европы, а также Центральной Азии был проведен ряд исследований по проблеме коррупции и опросов об отношении общества к этому явлению. Исследования и опросы проводили государственные органы, неправительственные организации, ученые отраслевых и академических институтов. Кроме того, многие исследования и рейтинги, подготовленные за рубежом, были посвящены вопросам коррупции и демонстрировали тенденции в развитии этого явления в странах АКС в глобальном контексте.

В **Монголии**, вероятно, существует наиболее комплексный среди стран СПД подход в отношении научных исследований проблем коррупции. Монгольские власти и НПО проводят регулярные исследования, которые финансируются из средств государственного бюджета или международными организациями – донорами. В соответствии с требованиями «Закона о противодействии коррупции» Монголии Независимое агентство по борьбе с коррупцией Монголии (НАБК) регулярно проводит опросы по тематике коррупции и публикует их результаты. Более того, проведение подобных исследований и опросов общественного мнения предусмотрено планом работы НАБК и финансируется отдельной строкой. Раз в два года НАБК рассчитывает Индекс коррупции в Монголии и готовит обследование по уровню добропорядочности в государственных организациях

⁵⁶ «Третий раунд мониторинга ситуации в Кыргызстане», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 16, см. на сайте <http://goo.gl/Z3jcXU>.

(эти два обследования проводятся в разные года). Помимо этого НАБК периодически публикует проводимые опросы молодежи на тему коррупции и показатель восприятия коррупции в политических и правоохранительных организациях. НАБК привлекало для проведения исследований по национальной безопасности и коррупции в отдельных сферах деятельности, по финансированию избирательных компаний и коррупции в здравоохранении⁵⁷.

В 2014 году в **Казахстане** в Академии государственного управления при президенте Казахстана был учрежден научно-аналитический центр для проведения антикоррупционных исследований и анализа, координации исследовательской деятельности в этой области и оказании поддержки в деле повышения информированности в вопросах борьбы с коррупцией.

Вот несколько примеров общих исследований, посвященных коррупции. В 2011 г. в **Таджикистане** подготовили социологический опрос по вопросу восприятия коррупции и антикоррупционных мероприятий в таджикском обществе, который основывался на тщательно разработанной методологии проведения опросов. Опрос провел Центр стратегических исследований, а финансировал исследование офис ОЭСР в Таджикистане. Исследование включало такие вопросы как общий обзор ситуации с коррупцией, экономические аспекты коррупции, личный опыт респондентов, которые сталкиваются со случаями коррупции, наиболее уязвимые сферы для коррупции. В августе 2015 г. в Таджикистане был запущен аналогичный проект с использованием такой же методологии, как в случае исследований 2005 и 2010 годов, однако на этот раз он финансирование было организовано из средств госбюджета. В 2014 году в **Кыргызстане** в рамках проекта, который финансировался Всемирным банком, Министерство экономики провело исследование «Коррупция в Кыргызстане: тенденции, причины и пути улучшения ситуации». В работе раскрыты такие вопросы как общая информированность населения о проблеме коррупции; роль коррупции в политической сфере; личный опыт граждан, которые сталкивались со случаями коррупции, и как часто это происходило; насколько часто бизнес вынужден прибегать к взяткам и по каким причинам; в каких государственных органах чаще других берут взятки.

В странах СПД проводятся также опросы общественного мнения по проблеме коррупции. Начиная с 2010 г. в **Армении** периодически заказываются опросы общественного мнения по экономическим и социальным вопросам, в том числе и по проблеме коррупции. Эти исследования проводит Институт политического и социологического консалтинга, и они дают общее представление о различных сферах общественной жизни, в том числе о восприятии гражданами коррупции. Например, исследования, проведенные в 2011 г. и 2012 г. показали, что в Армении наиболее коррумпированными сферами деятельности воспринимаются полиция и судебная система. Совсем недавно, в 2015 г., в **Украине** проект «ЮНИТЕР» при поддержке АМР США опубликовал результаты комплексного обследования восприятия коррупции в Украине, опиравшегося на предшествующие аналогичные опросы, проводившиеся в 2007, 2009 и 2011 годах. С 2015 года Национальный совет по реформам при президенте Украины заказывал социологической компании TNS проведение регулярных опросов общественного мнения, в том числе по восприятию коррупции в наиболее коррумпированных секторах. Результаты этих опросов используются как один из ключевых показателей эффективности для оценки продвижения антикоррупционных реформ. В **Монголии** регулярно проводятся опросы для определения «Индекса коррупции», «Исследования восприятия коррупции в политических организациях и правоохранительных органах», обследование уровня добропорядочности в государственных организациях и опрос «Молодежь – о честности и неподкупности». С 2012 года в **Кыргызстане** проводятся регулярные обследования «Индекс доверия населения» по уровню доверия к исполнительным и местным

⁵⁷ «Отчет о первом и втором объединенных раундах мониторинга ситуации в Монголии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 23 - 24, см. на сайте <http://goo.gl/O3IFAz>; «Текущая ситуация в Монголии», октябрь 2014 г., см. на сайте <http://goo.gl/utFrcZ>.

органам государственной власти⁵⁸.

Среди стран АКС заслуживает примера Латвия, в которой с 1999 года Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией проводит регулярные исследования о восприятии коррупции, а все материалы исследований размещает на своем сайте. В этих исследованиях сравнивается опыт граждан, сталкивающихся со случаями коррупции в различных сферах, называются суммы взяток, причины, которые лежат в основе взяточничества, говорится о готовности сообщать о случаях коррупции, а также сообщается об уровне доверия к разным ветвям власти и государственным учреждениям. В исследовании за 2015 г. делается вывод о том, что в здравоохранении, в дорожной полиции, в органах, занимающихся регистрацией автомобилей и выдачей водительских удостоверений, отмечается самый низкий уровень коррупции по сравнению с 1999 г. Опросы также показывают, насколько меняется доверие граждан к различным государственным учреждениям⁵⁹.

Наибольшую часть исследований по проблеме коррупции в странах АКС проводят неправительственные организации, профильные и академические институты. Их рекомендации могли бы чаще использоваться в качестве основы для проведения реформ в сфере борьбы с коррупцией. В значительной мере национальные бюро организации «Transparency International», но и другие НПО проводят ряд комплексных исследований основных тенденций в области коррупции, а также проводят опросы общественного мнения и исследования в конкретных сферах деятельности. Наиболее популярными для «секторальных» исследований, проводимых НПО, являются такие сферы как закупки товаров и услуг для государственных нужд, судебная система, здравоохранение и образование. Например, отделения «Transparency International» в **Армении** и в **Кыргызстане** недавно опубликовали исследования о коррупции в судебной системе и в сфере государственных закупок в своих странах.⁶⁰ В **Латвии**, также, в 2015 г. две НПО – Центр публичной политики «Providus» и «Transparency International Latvia – Delna» – совместно с Университетским детским госпиталем провели исследование коррупции в здравоохранении на примере этого госпиталя; Центр публичной политики «Providus» в своем регулярном издании и на сайте Corruption °C опубликовал итоги независимого анализа статистики по случаям коррупции⁶¹. Отделение «Transparency International» в **Грузии** опубликовало исследование о коррупции в грузинских больницах в 2012 г.⁶² и результаты опроса общественного мнения о здравоохранении, проведенного в 2014 г.⁶³. Кроме того, в **Кыргызстане** организация «Transparency International» в 2013 – 2014 гг. провела социологический опрос «Коррупционные риски в системе среднего образования. Неофициальные платежи в школах». В **Казахстане** «Исследовательский центр по изучению общественного мнения» и исследовательский центр «Санж» проводят регулярные опросы о качестве услуг, предоставляемых налоговой и таможенной службами. Материалы этих опросов содержат информацию о коррупции в этих ведомствах, в том числе о конкретной коррупционной практике и о суммах взяток. В **Украине** в 2015 году украинским отделением «Transparency International» были опубликованы результаты антикоррупционного обследования бизнеса, проведенного совместно с GFK, PwC и Приватбанком (<http://corruption-index.org.ua>); уже проведены два этапа обследования.

Существует огромное множество международных исследований и рейтингов на тему коррупции и смежных вопросов, в которых дается сравнительная картина состояния коррупции и антикоррупционных реформ в странах АКС. Такие НПО и независимые центры, как организация «Transparency International», «Freedom House», «Базельский институт управления» и «Антикоррупционный ресурсный центр U4» или международные организации – Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития или ОЭСР - регулярно проводят сравнительные

⁵⁸ См.: <http://stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>.

⁵⁹ Источник: <http://goo.gl/dI44Lq>.

⁶⁰ Источник: <http://goo.gl/okUJtW>.

⁶¹ Источник: <http://goo.gl/MSc5Jo>.

⁶² Источник: <http://www.transparency.ge>.

⁶³ Источник: <http://goo.gl/qLS2uh>.

исследования, рейтинги и публикуют материалы, посвященные коррупции и таким сферам как государственное управление, открытое правительство, деловая среда, уголовное судопроизводство. Эти материалы могут использоваться для разработки политики в области борьбы с коррупцией и оценки ее результативности.

Последний выпуск сборника «Исследование деловой среды и деятельности предприятий», подготовленный в 2014 г. Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным банком, помимо прочих факторов, оказывающих влияние на деловой климат, содержит анализ коррупции, неофициальных платежей и взаимоотношения бизнеса и государственных органов. В сборнике указаны сферы, в которых компании с большой степенью вероятности должны делать неофициальные платежи, и как эта ситуация различается по странам. В докладе Всемирного банка «Условия для ведения бизнеса» приводится рейтинг стран по сводному показателю «легкости занятия бизнесом», дается анализ реформ в области регулирования деятельности компаний и называются страны, в которых деловая среда улучшилась в наибольшей степени⁶⁴.

Организация «Transparency International» выпускает ряд публикаций, таких как ежегодный «Индекс восприятия коррупции», «Индекс взятокдателей» или «Глобальный барометр коррупции». Помимо этого, под эгидой организации «Transparency International» работает «Сеть антикоррупционных исследований»,⁶⁵ в которой имеется большое количество интересных исследований и статей, посвященных коррупции.

Оценка индекса коррупционной неустойчивости национальной системы, разработанного организацией «Transparency International», проводится местными неправительственными организациями на основе общей для всех стран методики. Соответствующие отчеты демонстрируют широкую картину состояния и эффективности национальной системы борьбы с коррупцией. В 2014 г. оценка индекса коррупционной неустойчивости национальной системы проводилась в **Азербайджане**⁶⁶, в 2015 г. – в **Украине**⁶⁷ и в **Грузии**⁶⁸, и каждый раз эту оценку проводили национальные отделения ТИ.

В 2012 г. стартовал крупный проект по изучению коррупции «ANTICORRP», который финансировал Европейский союз. В этом проекте принимали участие ученые – специалисты в таких областях как антропология, криминология, экономика, история, юриспруденция, государственное управление. Участники проекта подготовили большое число научных статей и публикаций по различным аспектам коррупции, в частности, о причинах коррупции и коррупционных рисках в различных регионах Европы, о коррупции в политической сфере, в сфере государственного управления, о надлежащей деятельности органов государственной власти. Для того, чтобы определять уровень коррупции проект «ANTICORRP» предусматривает разработку соответствующих показателей⁶⁹. В 2014 г. в ЕС был опубликован первый «Доклад о борьбе с коррупцией». Его цель состояла в том, чтобы рассказать о мерах, принимаемых в странах ЕС по борьбе с коррупцией, и содействовать утверждению более высоких стандартов антикоррупционной деятельности во всех странах ЕС. В «Докладе ЕС о борьбе с коррупцией» дается комплексный анализ масштабов и природы коррупции в странах ЕС и приводятся полезные примеры антикоррупционных мер, которые принимают страны Евросоюза⁷⁰. Регулярно выходят также социологические опросы «Евробарометр», в которых публикуются показатели восприятия коррупции и информация о том, насколько распространено это явление. Эти опросы служат хорошей основой для разработки методики организации опросов общественного мнения на уровне отдельных стран.

⁶⁴ Источник: www.doingbusiness.org.

⁶⁵ Источник: <http://corruptionresearchnetwork.org>.

⁶⁶ Источник: <http://goo.gl/PLNImH>.

⁶⁷ Источник: <http://goo.gl/kGnpbH>.

⁶⁸ Источник: www.transparency.ge.

⁶⁹ Источник: <http://goo.gl/lo76fE>.

⁷⁰ Источник: <http://goo.gl/OyRbE1>.

В некоторых странах проведение исследований, посвященных коррупции, включается в антикоррупционную стратегию в план мероприятий по ее реализации. В связи с этим проведение опросов общественного мнения предусмотрено в «Национальной программе по борьбе с коррупцией» в **Монголии**. В этой программе указывается, что проведение опросов и анализа ситуации является очень важным источником информации для отслеживания уровня коррупции. В **Узбекистане** проведение исследований и опросов общественного мнения на общенациональном и региональном уровнях, а также по отдельным сферам деятельности включено в качестве отдельного направления работы в «План по борьбе с коррупцией на 2015 г.». В **Азербайджане** согласно «Плану антикоррупционных мероприятий на 2012 – 2015 гг.» подготовкой специальных исследований коррупции и проведением регулярных опросов общественного мнения об уровне коррупции занимается Комиссия по борьбе с коррупцией. В Таджикистане «План антикоррупционных мероприятий на 2013 – 2020 гг.» предусматривает, что по крайней мере один раз в три года должны проводиться комплексные социологические опросы по проблемам коррупции во всех ветвях власти, а результаты этих исследований должны использоваться при разработке политики по борьбе с коррупцией. Как уже упоминалось выше, первое из этих исследований было проведено в 2015 г.

Для того, чтобы исследования проблем коррупции имели комплексный характер, чтобы они могли выявлять тенденции в развитии и уровень коррупции, отражали накопленный опыт в этой области и позволяли определять сферы с высоким уровнем коррупционных рисков отчеты по проведению мониторинга в рамках СПД рекомендуют разработать и использовать универсальную методику. Положительный пример в этом смысле выявили в ходе проведения мониторинга в **Монголии**, где проведение исследования по составлению Индекса коррупции в стране в 2014 г. опиралось на солидную методическую и научную основу⁷¹. Подобные рекомендации в докладах о результатах мониторинга были сделаны для **Казахстана, Армении и Азербайджана**, однако больших изменений в этом отношении там не наблюдается. Во многих случаях проблема состоит в отсутствии доступа общественности к разработке методики или к проведению самих исследований⁷². В 2013 г. в **Украине** одобрили принципы национальной системы оценки уровня коррупции на основе комплексных исследований распространения коррупции в ходе опроса населения относительно восприятия коррупции и личного опыта в этой области, однако эта методика на практике не использовалась. Недавно в Украине был намечен запуск проекта проведения социологического опроса по уровню коррупции с использованием методологии, разработанной НПО «Харьковский институт прикладных гуманитарных исследований»⁷³. В 2015 году в Казахстане разработаны правила проведения внутренних и внешних оценок рисков.

Публикация и распространение исследований, посвященных коррупции, а также результатов опросов общественного мнения представляется чрезвычайно важным с точки зрения того, чтобы обеспечить общество регулярной и точной информацией о коррупции и о влиянии проводимых правительством реформ, направленных на борьбу с коррупцией. Проведенное в **Кыргызстане** исследование «Коррупция в Кыргызстане: тенденции, причины и пути улучшения ситуации» было опубликовано тиражом 500 экземпляров, а его текст размещен на сайте Министерства экономики⁷⁴. Обследование 2014 г. «Литовская карта коррупции» можно найти на сайте «Службы специальных расследований»⁷⁵. «Индекс коррупции в **Монголии**» публикуется 9 декабря каждого года в СМИ и в других источниках. Доклад выпускается в бумажном виде, размещается на сайте НАБК и распространяется на компакт-дисках. Результаты исследования также доводятся до сведения организаций, которые были объектами исследования. В **Азербайджане** результаты исследований объявляются ежеквартально на пресс – конференциях Директората по борьбе с коррупцией,

⁷¹ См. «Методика проведения исследований коррупции в Монголии», см. на сайте <http://goo.gl/qsBekMM>.

⁷² «Третий раунд мониторинга ситуации в Казахстане», ОЭСР/АКС, 2014 г., с. 21 и 23, см. на сайте <http://goo.gl/KHeFMso>.

⁷³ «Третий раунд мониторинга ситуации в Украине», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 29, см. на сайте <http://goo.gl/tV4kmMO>.

⁷⁴ Источник: <http://goo.gl/p5Z7KP>.

⁷⁵ Источник: <http://goo.gl/uCl9BH>.

Комиссии по противодействию коррупции и представителей гражданского общества. Например, на подобной пресс – конференции в 2015 г. был представлен доклад о нарушениях и коррупции в строительстве⁷⁶. В то же время в ходе проведения третьего раунда мониторинга **Казахстан** и **Узбекистан** подверглись критике за то, что они не опубликовали индекс коррупции (в Казахстане) и исследования и опросы (в Узбекистане).

Для совершенствования политики в сфере борьбы с коррупцией и оценки ее эффективности чрезвычайно важно использовать результаты имеющихся исследований. Например, правительство **Армении** в своем докладе о реализации антикоррупционной стратегии признало, что одной из причин слабой проработки мер, направленных на противодействие коррупции, например, в сфере образования, было то, что предварительно не были проведены должная оценка и исследование причин коррупции⁷⁷. В 2013 г. **Грузия**, следуя рекомендациям использовать материалы комплексного анализа коррупции при разработке нового варианта антикоррупционной политики, использовала результаты исследований при оценке реализации «Плана мероприятий по борьбе с коррупцией на 2010 – 2013 гг.». Более того, использование исследований, международных рейтингов и оценок и иных источников информации является частью инструментария по мониторингу исполнения «Плана мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015-2016 гг.»⁷⁸. В **Монголии** проведение регулярных исследований коррупции предусмотрено в «Программе по борьбе с коррупцией и в годовых планах работы НАБК в качестве показателей при оценке результатов выполнения этой программы и результатов работы этой организации. В **Кыргызстане** рекомендации, которые являются составной частью исследования «Коррупция в Кыргызстане» использовались при разработке «Плана мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 – 2017 гг.»⁷⁹. В **Армении** результаты исследований использовались в «Концепции по борьбе с коррупцией в системе государственного управления», принятой правительством страны в 2014 г. В упомянутом документе предлагается сосредоточить усилия при проведении реформ на сферах образования, здравоохранения, на работе налоговых органов и полиции, что соответствует некоторым выводам, которые содержатся в проведенных исследованиях. В то же время **Азербайджан**, **Таджикистан** и **Украину** в ходе проведения третьего раунда мониторинга ситуации критиковали за то, что они не ссылались или не указали на связь между обследованиями и исследованиями коррупции и предложенными правительством антикоррупционными мерами⁸⁰.

В **Эстонии** Министерство юстиции проводит регулярные исследования по вопросам коррупции трех основных целевых групп: государственных должностных лиц, представителей бизнеса и общества. В исследовании изучаются информированность о коррупции, склонность к коррупции и контакты с коррупцией. Результаты используются для планирования мер политики и оценки их воздействия. Получаемые данные и методология обследований находятся в открытом доступе на веб-сайте www.korruptsioon.ee и используются в научных трудах. Помимо этого, в Эстонии проводятся исследования по конкретным областям: исследования рисков коррупции в здравоохранении и коррупция в отношениях между компаниями, планируется провести исследование по рискам коррупции в образовании. Эстония также использовала свои обследования для того, чтобы выявить наиболее коррумпированные сферы, и отразила изменения в восприятии общества коррупционных действий в своей Стратегии по борьбе с коррупцией на 2013 – 2020 гг.⁸¹. В стратегии при оценке достигнутых результатов предусматривается использовать опросы, главным образом, опросный лист «Коррупция в Эстонии: исследования трех целевых групп», а

⁷⁶ «Текущая ситуация в Азербайджане», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/yqmj4U>.

⁷⁷ «Третий раунд мониторинга ситуации в Армении», ОЭСР/АКС, 2014 г., с. 20, см. на сайте <http://goo.gl/8ogJuN>.

⁷⁸ «Третий раунд мониторинга ситуации в Грузии», ОЭСР/АКС, 2013 г., с. 18, см. на сайте, <http://goo.gl/OEcNBf>; «Текущая ситуация в Грузии», март 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/wLF8an>.

⁷⁹ «Третий раунд мониторинга ситуации в Кыргызстане», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 22, см. на сайте <http://goo.gl/61zev0>.

⁸⁰ «Третий раунд мониторинга ситуации в Таджикистане», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 24, см. на сайте <http://goo.gl/iffQ4P>.

⁸¹ Источник: <http://goo.gl/2RMLUW>.

также международные оценки и рекомендации для Эстонии (ГРЕКО, ОЭСР ООН, организация «Transparency International»).

В **Литве** «Программа по борьбе с коррупцией на 2015 – 2025 гг.», принятая в марте 2015 г., содержит специальный раздел, в котором детально анализируются данные, полученные в ходе социологических опросов, выводы аналитических докладов, посвященных коррупции, в которых объясняется, какие возможны риски и тенденции. Принятая в июле 2015 г. в **Латвии** «Программа борьбы с коррупцией на 2015 – 2020 гг.» содержит анализ мер по предотвращению коррупции и по борьбе с коррупционной средой, построенный на ПЭСТ – факторах (анализе политических, экономических, социальных и технологических факторов), который основан на имеющихся в Латвии социологических опросах, а также на данных «Евробарометра», «ИВК ИТ» и «Глобального барометра коррупции», Докладов ЕС по борьбе с коррупцией и других источников. Конкретным примером служит раздел в «Стратегии по борьбе с коррупцией» в Латвии, в котором определены меры по защите информаторов и который основывается на исследованиях, проведенных отделением ИТ в Латвии, чьи рекомендации нашли отражение в документах, определяющих политику в области борьбы с коррупцией.

Научные исследования могут также способствовать совершенствованию планирования мероприятий по отдельным сферам деятельности. Например, в 2014 г. монгольское правительство при составлении проекта программы борьбы с коррупцией для здравоохранения, которое считается наиболее коррупционным и бюрократизированным сектором государственных услуг в **Монголии**, совместно с научным учреждением и при поддержке Азиатского фонда провело исследование случаев коррупции в сфере здравоохранения. В **Грузии** «Бюро гражданской службы» провело исследование по системе верификации деклараций об имуществе в других странах с точки зрения противодействия коррупции и мониторинга. Результаты исследования были представлены в «Совет по борьбе с коррупцией». В **Азербайджане** НПО провели в 2013 г. исследование передового опыта в использовании модели «одного окна», что способствовало созданию сервис – центров АСАН (сервис – центров по оказанию государственных услуг по принципу «одного окна»).

В некоторых странах СПД органы по борьбе с коррупцией проводят собственные исследования, посвященные коррупционным рискам в отдельных сферах (часто не государственных) или анализу конкретных проблем, связанных с коррупцией. Эти отчеты редко публикуются. В Департаменте по борьбе с коррупцией **Азербайджана**, который является главным государственным органом по борьбе с коррупцией, начиная с 2013 г. готовят доклады о коррупционных рисках в отдельных сферах деятельности. Например, в 2015 г. были подготовлены доклады о коррупции при регистрации земли, в здравоохранении, в банковской сфере, в образовании, в сфере потребления природного газа и в муниципалитетах. В **Казахстане** бывшая финансовая полиция, которая до 2014 года в течение десяти лет выполняла функции органа по борьбе с коррупцией, периодически готовила доклады о коррупционных рисках в отдельных сферах, определяла эти риски и вносила предложения по реформе. Аналогичным образом в **Кыргызстане** проводилась оценка причин коррупции и коррупционных рисков по 40 государственным органам, и по 30 из них были приняты подробные планы по искоренению коррупции. Эта деятельность осуществлялась под эгидой Совета по обороне. Подробная секторальная оценка проводится на основе интервью, фокус-групп и финансового анализа соответствующего ведомства.

Участие общественности в борьбе с коррупцией

КПК ООН призывает страны проводить политику по борьбе с коррупцией, которая способствуют более широкому участию общества, и поощрять участие отдельных лиц, групп гражданского общества, неправительственных организаций в предупреждении коррупции. В 2013 г. в Сводном докладе было отмечено, что участие гражданского общества часто является формальным, и реальные партнерские отношения между правительствами и гражданским обществом пока еще не достигнуты. В связи с этим было рекомендовано обеспечить более значимое вовлечение общества в

работу по борьбе с коррупцией, в частности, в процесс принятия решений.

В целом, в 2013 – 2015 гг. роль гражданского общества, по крайней мере, формально, достаточно широко признается в публичных заявлениях и документах, посвященных политике в области борьбы с коррупцией. В некоторых странах НПО представлены в антикоррупционных и других общественных советах или предлагают меры по предупреждению коррупции, которые принимаются во внимание. Есть примеры теневого мониторинга антикоррупционных реформ со стороны гражданского общества. Представители гражданского общества участвуют в конкретных мероприятиях по борьбе с коррупцией, в частности, в разъяснительной работе о борьбе с коррупцией, в информационных кампаниях или в программах по обучению. Гражданское общество обеспечивает ценный вклад в исследования по проблеме коррупции и содействует получению доступа к информации.

В ряде стран есть примеры участия гражданского общества в разработке стратегии по борьбе с коррупцией и антикоррупционного законодательства. В **Грузии** НПО участвовали в разработке «Плана действий по борьбе с коррупцией на 2015 – 2016 гг.», а также были задействованы в его реализации и в мониторинге проводимых мероприятий, в частности, внесли свой вклад в разработку новой методологии мониторинга ситуации. Грузинские НПО участвуют в работе тематических рабочих групп «Совета по борьбе с коррупцией», в которых представители гражданского общества являются сопредседателями и которые включают НПО в качестве участников⁸². В 2015 г. в **Армении** было организовано более 50 обсуждений и консультаций по проекту стратегии борьбы с коррупцией, в т. ч. некоторые дискуссии были организованы отделением «Transparency International» в Армении, «Армянской ассоциацией молодых юристов», организация «Защита прав без границ и свободы информации»⁸³. Отделение «Transparency International» в Армении участвовало в разработке концепции, которая легла в основу новой «Стратегии по борьбе с коррупцией в Армении». В **Украине**, после событий на Майдане в 2014 г., гражданское общество играет важнейшую роль в разработке законодательства и политики в области борьбы с коррупцией. Представители гражданского общества внесли значительный вклад в разработку «Антикоррупционной стратегии в Украине на 2014 – 2017 гг.» и последовавшего за ней законодательства, а также активно способствовали их принятию и выполнению⁸⁴. В 2014 г. отделение «Transparency International» в **Казахстане** принимало участие в разработке «Стратегии по борьбе с коррупцией» Казахстана, однако другие активные организации гражданского общества не были привлечены к этой работе. Впоследствии в докладе АКС были высказаны опасения, что стратегия была разработана в закрытом виде, без учета ошибок предыдущих стратегий и тщательного и открытого анализа коррупции⁸⁵. Процесс разработки новой стратегии (2015-2025 гг.) был более открытым и проходил при участии большего числа неправительственных сторон, а также с представлением замечаний по проекту через интернет. «План мероприятий по борьбе с коррупцией в **Азербайджане** на 2012 – 2015 гг.» предусматривает привлечение гражданского общества к мониторингу проводимых мероприятий.

Практически все программы по борьбе с коррупцией в странах – участниках АКС предусматривают привлечение организаций гражданского общества. Примеры можно найти в последних программах по борьбе с коррупцией в Албании, Хорватии, Грузии, Кыргызстане, Латвии, Литвы, Сербии, Украине и Узбекистане. Особенно часто упоминается участие гражданского общества в «Стратегии по борьбе с коррупцией в **Украине** на 2014 – 2017 гг.». В ней признается, что в ходе реализации предыдущих стратегий реального партнерства с гражданским обществом не было. В указанном документе также подчеркивается, что необходимо не только проводить консультации с представителями гражданского общества, но и реально работать совместно над нормативно –

⁸² «Текущая ситуация в Грузии», ОЭСР/АКС, март 2015 г., с. 7 – 8, см. на сайте <http://goo.gl/Uh3Hh>.

⁸³ Текущая ситуация в Армении», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/JhgogZ>.

⁸⁴ См. подробнее «Отчет о третьем раунде мониторинга СПД по Украине», принят в марте 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/eV0AwQ>.

⁸⁵ Текущая ситуация в Армении», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., с. 7, см. на сайте <http://goo.gl/xhaU9Z>.

правовой базой, например, в отношении государственной службы, государственных закупок или лоббирования, осуществлять совместно мониторинг исполнения уголовно-процессуального законодательства, работать над проведением исследований восприятия коррупции и вести разъяснительную работу среди населения совместно с гражданским обществом. В 2013 г. в Указе Президента **Кыргызстана** отмечалось, что реального сотрудничества с гражданским обществом пока еще нет, и вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией является одной из важнейших задач страны⁸⁶. Впоследствии в «План по борьбе с коррупцией в Кыргызстане на 2015 – 2017 гг.» были включены меры, направленные на дальнейшее привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией и усиление его роли в этом процессе. В **Узбекистане** «Комплексный план мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 г.» включает меры, которые должны быть осуществлены совместно с гражданским обществом (например, проведение разъяснительной работы среди населения о коррупции) или совместно с научной общественностью (например, социологические опросы по вопросам, связанным с коррупцией). Успешными примерами таких программ в других странах АКС также являются «План мероприятий по борьбе с коррупцией на 2013 – 2018 гг.» в Сербии и «Программа по борьбе с коррупцией на 2015 – 2020 гг.» в Латвии.

С 2013 г. организации гражданского общества все более активно участвуют в проведении альтернативных или теневых мониторингов антикоррупционных реформ правительства, помогая получить более полную картину эффективности антикоррупционного законодательства и уровня его исполнения. Для поддержки альтернативного контроля со стороны НПО АКС и отделение организации «Transparency International» в Грузии разработали в 2014 г. «Практическое руководство: Как проводить мониторинг со стороны гражданского общества. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией»⁸⁷.

В 2014 году представителями НПО и независимых экспертов под руководством отделения организации «Transparency International» в **Украине** был подготовлен независимый отчет о выполнении рекомендаций СПД в Украине. В **Кыргызстане** альтернативные отчеты об деятельности правительства по борьбе с коррупцией подготавливаются Деловым Советом по борьбе с коррупцией и Антикоррупционным форумом, организованным НПО. В то же время в отчете о результатах мониторинга были высказаны критические замечания относительно того, что не всем НПО была предоставлена возможность участвовать в подготовке таких альтернативных докладов в Кыргызстане⁸⁸. С 2013 г. представительство ОБСЕ в **Таджикистане** инициирует и поддерживает процесс составления альтернативных отчетов таджикскими НПО. Среди НПО были начаты обсуждения роли АКС ОЭСР и организованы обсуждения в рамках круглого стола для обмена опытом по составлению альтернативных отчетов. Таджикские НПО уже подготовили два альтернативных доклада о выполнении рекомендаций АКС ОЭСР. Третий доклад находится в подготовке.

Отмечается положительная тенденция привлечения НПО для участия в антикоррупционных советах и форумах. Хорошим примером может служить **Грузия**, в которой Антикоррупционный совет включает десять представителей гражданского общества и семь членов, представляющих международные организации. Также представители НПО являются сопредседателями в рабочих группах Антикоррупционного совета. НПО Грузии также участвуют в Форуме НПО в рамках международной инициативы «Партнерство “Открытое правительство”», которое проводит ежемесячные заседания. В **Монголии** в 2014 г. в соответствии с «Законом о борьбе с коррупцией» был создан общественный совет с участием 15 представителей научных кругов, гражданского

⁸⁶ Указ Президента Кыргызстана № 215 «О мерах по искоренению причин политической и системной коррупции в государственных учреждениях». См. «Отчет о третьем раунде мониторинга СПД в Кыргызстане», упомянуто выше.

⁸⁷ «Практическое пособие: Как гражданскому обществу проводить мониторинг» АКС ОЭСР. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. См. на сайте <http://goo.gl/ncVgBN>.

⁸⁸ «Третий раунд мониторинга СПД по Кыргызстану», с. 19, см. на сайте <http://goo.gl/ZBSkpk>.

общества, средств массовой информации, торгово-промышленной палаты, экологической ассоциации. В **Армении** Совет по борьбе с коррупцией был создан в июле 2015 г. для контроля над ходом антикоррупционных реформ. В соответствии с рекомендациями СПД НПО были приглашены стать членами этого Совета. Однако правительство предложило включить два НПО, что не было признано достаточным, и НПО в настоящий момент участвуют в работе СБК только в качестве наблюдателей. В **Азербайджане** было рекомендовано расширить участие гражданского общества в «Комиссии по борьбе с коррупцией». В настоящее время два НПО и один независимый эксперт являются постоянными членами «Рабочей группы по законодательству» при Комиссии и четыре НПО участвуют в заседаниях КБК. В **Кыргызстане** в 2013 г. при Совете обороны была создана рабочая группа по реализации «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией», в работе которой участвуют независимые эксперты и представители гражданского общества Кыргызстана. Основной задачей этой рабочей группы является участие в исследовании коррупционных рисков и разработка планов антикоррупционных действий по конкретным сферам деятельности. Показательным примером также может служить практика созыва в Кыргызстане, начиная с 2012 г., Антикоррупционных форумов под эгидой государственных организаций. В **Таджикистане** представители гражданского общества являются членами «Национального совета по борьбе с коррупцией», однако информация о фактической работе и заседаниях этого Совета, а также о посещении заседаний представителями гражданского общества отсутствует⁸⁹. Согласно информации ОБСЕ, в последнем по времени заседании Совета принимали участие представители НПО.

В ряде стран общественные советы консультируют специализированные институты по борьбе с коррупцией. В **Казахстане**, например, при бывшей Финансовой полиции, которая в течение многих лет являлась основным органом по борьбе с коррупцией, был Общественный совет по противодействию коррупции и теневой экономике, который привлекал к своей работе НПО и проводил заседания, на которых обсуждались и вопросы реализации антикоррупционной стратегии. В 2014 г. Президенте Республики Казахстан назначил три представителя гражданского общества в Комиссию по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе председателя Совета отделения организации «Transparency International» в Казахстане, президента «Гражданского Альянса Казахстана», председателя Республиканского Общественного Совета по противодействию коррупции при (правящей) партии «Нур Отан» и депутата Мажилиса (нижней палаты парламента)⁹⁰. В 2015 году в Казахстане был принят новый закон об общественных советах, и новое Министерство по делам госслужбы и иные ведомства создали Общественный совет на новых законодательных основах. В **Латвии** «Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией» проводит консультации с общественным советом, который существует с 2004 года и привлекает к своей работе представителей гражданского общества.

Представители гражданского общества участвуют в общественных советах при других ведомствах - они существуют во многих странах и могут внести вклад в работу по борьбе с коррупцией. Например, отделение организации «Transparency International» в Азербайджане участвует в рабочей группе при Министерстве по налогам Азербайджана по вопросам упрощения и перевода налоговых процедур в цифровой формат. В **Кыргызстане** контроль за реализацией мер по борьбе с коррупцией отдельными министерствами и государственными органами осуществляется общественными советами при этих органах. В **Казахстане** НПО участвуют во многих общественных советах при органах государственной власти, на местном уровне или при политических партиях. Аналогичные тенденции по созданию общественных советов при министерствах отмечаются и в **Армении**, где эти советы являются также способом взаимодействия с гражданским обществом.

Все чаще гражданское общество привлекается для консультаций касательно мер, направленных на борьбу и предотвращение коррупции. Например, в **Грузии** гражданское общество участвовало в

⁸⁹ Текущая ситуация в Таджикистане», СПД, октябрь 2015 г., см. на сайте <http://goo.gl/Pjlc3h>.

⁹⁰ Подробнее см. <http://goo.gl/U1L6yV>.

обсуждении того, какую информацию государственные органы должны по собственной инициативе публиковать на своих веб-сайтах. Ассоциация молодых юристов Грузии представила перечень информации, которая должна публиковаться государственными органами по собственной инициативе, и этот перечень стал предметом обсуждения между Правительством Грузии и гражданским обществом, что позднее было отражено в законодательных поправках⁹¹. Другие примеры мер, обсуждаемых с гражданским обществом в Грузии, включают: концепцию реформы государственной службы и нового кодекса государственной службы, запуск платформы электронных закупок «Агентства государственных закупок Грузии» или электронной системы декларирования активов Бюро государственной службы. Ведущие антикоррупционные реформы обсуждаются на систематической основе как в рамках Антикоррупционного совета и в его рабочих группах, так и за их пределами.

Совместная деятельность государственных органов и гражданского общества является реальным способом вовлечь гражданское общество в борьбу с коррупцией. В 2013 г. в различных регионах **Армении** НПО «Армянская Ассоциация молодых юристов», Генеральная прокуратура и другие государственные и местные органы власти совместно организовали разъяснительную работу среди населения различных регионов по вопросам борьбы с коррупцией. НПО «Центр свободы информации» и «Совет по гражданской службе Армении» организовали совместные тренинги для должностных лиц, ответственных за обеспечение свободы информации. Армянская НПО «Будущее – за тобой», Министерство образования и науки Армении и Ереванский государственный университет также провели совместные тренинги.

Само гражданское общество также должно играть более активную роль в пропаганде более решительных мер по борьбе с коррупцией и в усилении правоохранительных функций государства. После событий на Майдане 2014 г. гражданское общество в **Украине** стало движущей силой многих важных инициатив в проведении антикоррупционных реформ. В **Монголии** гражданское общество выступало против закона об амнистии, принятого в 2015 г., который мог привести к прекращению производства по многим коррупционным делам, по которым шло расследование и за которым предположительно стояли интересы определенных влиятельных кругов. Организация «Transparency International» и ее отделение в Монголии выступили с заявлением, призвав монгольского президента наложить вето на этот закон.⁹²

⁹¹ «Отчет о третьем раунде мониторинга по Грузии», СПД, <http://goo.gl/Y27ZKs>.

⁹² «Отчет о первом и втором раундах мониторинга по Монголии», СПД, см. <http://goo.gl/mxN5qE>.

Таблица 8. Вовлечение гражданского общества. Практические примеры из документов, определяющих стратегию по борьбе с коррупцией в 2013 – 2015 гг.

Албания: «План действий по реализации стратегии борьбы с коррупцией в отдельных сферах деятельности на 2015 – 2020 гг.»
Цель. Стимулировать сотрудничество с гражданским обществом Мероприятия: <ul style="list-style-type: none"> • Анализ нормативной базы, определяющей порядок информирования о фактах коррупции • Привлечение ассоциаций пациентов к разработке законов, касающихся здравоохранения • Укрепление сотрудничества Общественного защитника со средствами массовой информации в ходе ознакомительных визитов журналистов; встречи с группами корреспондентов • Утверждение Распоряжения премьер - министра о создании консультативной группы по вопросам антикоррупционной политики • Публикация годового отчета по мониторингу хода реализации плана мероприятий на 2014 г. • Оценка соответствия нормативной базы статьям КПК ООН
Грузия: «План мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 – 2016 гг.»
Секретариат Антикоррупционного совета осуществляет совместно с представителями гражданского общества: <ul style="list-style-type: none"> • Ежегодный пересмотр «Стратегии» и «Плана действий по борьбе с коррупцией» на основе оценки уровня реализации и выявленных проблем • Разработку методологии оценки коррупционных рисков • Обеспечение участия гражданского общества, в том числе деловых кругов в разработке и реализации антикоррупционной политики • Обеспечение участия гражданского общества в процессе мониторинга и оценки хода реализации Антикоррупционного плана действий.
Латвия: «Стратегия по борьбе с коррупцией на 2015 – 2020 гг.»
Цель. Усилить защиту информаторов и разъяснительную работу среди населения относительно информирования о фактах коррупции Существующая ситуация: НПО отмечают (см. исследование «Юридическая защита информаторов в Латвии», выпущенное в 2012 г. отделением организации «Transparency International» в Латвии), что в правовом режиме Латвии сегодня по-прежнему не обеспечена надежная юридическая защита информаторов, что делает необходимым принятие специального закона о защите информаторов. Мероприятия: <ul style="list-style-type: none"> • Разработать закон о защите информаторов • Предусмотреть в законодательстве право НПО быть истцом в гражданском и административном судопроизводстве по делам, имеющим общественный интерес, когда не определено конкретное лицо, которое является пострадавшей стороной
Литва: «Национальная программа по борьбе с коррупцией на 2015 – 2025 гг.»
Программа должна выполняться министерствами, Службой специальных расследований (...). Неправительственные организации, заинтересованные группы граждан и предприятия частного сектора могут внести свой вклад в выполнение Программы и в достижение поставленных в ней целей и задач. Мероприятия, в реализации которых неправительственным организациям предлагают принять участие: <ul style="list-style-type: none"> • Определение качества административных и гражданских услуг, повышение уровня прозрачности и открытости принятия решений и процедур, подотчетность обществу и повышение устойчивости гражданской службы к коррупции • Разработка порядка обучения по тематике противодействия коррупции в государственном и частном секторах.
Украина: «Стратегия по борьбе с коррупцией на 2014 – 2017 гг.»
Мероприятия, в реализации которых неправительственным организациям предлагают принять участие: <ul style="list-style-type: none"> • Принять совместно с организациями гражданского общества правовые основы для создания государственного органа, который отвечает за разработку и реализацию политики в области борьбы с коррупцией. Этот орган будет иметь достаточные гарантии независимой работы. Представители гражданского общества будут иметь право участвовать в работе этого органа. • Привлечь гражданское общество к разработке, реализации и мониторинге политики по борьбе с коррупцией. • Провести (при содействии гражданского общества) ежегодный опрос по проблеме восприятия коррупции. • Реализовать пилотный проект по «пактам неподкупности» в сфере эксплуатации инфраструктурных объектов или в других сферах, для которых характерны значительные бюджетные расходы, путем создания трехстороннего (правительство – бизнес – гражданское общество) механизма контроля за процессом планирования и функционирования подобных объектов, за надлежащими и эффективными расходами.

Разъяснительная и просветительская работа

Информированные граждане на самом деле могут стать надежными союзниками правительства в его попытках обуздать коррупцию. Хорошо спланированная, правильно организованная и четко нацеленная разъяснительная и просветительская работа среди граждан имеет решающее значение для стран с системной коррупцией, когда общество остается в значительной степени толерантным к вымогательству взяток, к конфликту интересов или к иным формам коррупции и само участвует в этих действиях⁹³. Информирование общества о формах коррупции, ее причинах, угрозах и последствиях, а также о мерах, которые принимают правительства в ответ на эту угрозу, может сформировать отношение граждан, создать атмосферу нетерпимости общества к коррупции и повысить степень доверия к реформам, а также стимулировать общество к тому, чтобы присоединиться к работе по борьбе с коррупцией. В приведенной ниже таблице показано восприятие гражданами того, насколько успешно правительство борется с коррупцией и какова роль граждан в этом процессе. В странах – участниках СПД достаточно большой процент граждан, которые считают, что обычные люди могут повлиять на исход борьбы с коррупцией. Таким образом, хорошо организованная разъяснительная работа и просвещение граждан могут повысить их роль в предупреждении коррупции и в борьбе с ее проявлениями.

Таблица 9. Глобальный барометр коррупции (2013 г.), страны – участники СПД

	АРМ	АЗ	ГРУ	КАЗ	КРГ	МНГ	УКР
Насколько эффективны меры правительства, направленные против коррупции (очень эффективны, эффективны)	21%	69%	54%	59%	31%	25%	20%
Обычные люди могут повлиять на исход борьбы с коррупцией (совершенно согласен, согласен)	37%	70%	72%	74%	38%	54%	29%

Источник: www.transparency.org/gcb2013. Примечание: по Таджикистану и Узбекистану данные отсутствуют.

КПК ООН (статья 13) обязывает Стороны «повышать информированность общества в отношении существования коррупции, ее причин, опасных последствий и угрозы, которую она собой представляет» с тем, чтобы привлечь общество к процессу предупреждения коррупции и к борьбе с ее проявлениями. Правительства приняли различные меры во исполнение этих обязательств согласно договору. Последние принятые в странах региона программы, в которых сформулирована политика по борьбе с коррупцией (**Литва, Латвия, Эстония, Румыния, Сербия**) содержат строго определенные цели и меры по разъяснительной и просветительской работе с населением⁹⁴.

АКС может содействовать повышению уровня информированности населения и просвещению граждан посредством мониторинга и тематической работы⁹⁵. Сводный доклад по итогам второго

⁹³ В подготовленном ООН в 2003 г. «Справочнике материалов по борьбе с коррупцией» для заинтересованной аудитории имеется полезная иллюстрация различных мероприятий по противодействию коррупции и список этих мероприятий, с. 69 – 77, см. на сайте <http://goo.gl/UmZ8jn>.

⁹⁴ В плане мероприятий по борьбе с коррупцией в Румынии содержится раздел, который предусматривает ведение разъяснительной и просветительской работы среди населения, например, проведение общественных дебатов на общенациональном и региональном уровнях, введение курса по борьбе с коррупцией в школах, подготовка учителей, занимающихся преподаванием курса борьбы с коррупцией, ведение портала для размещения информации по антикоррупционной тематике и создание институционального механизма для контроля. Среди трех основных целей стратегии по противодействию коррупции в Эстонии одна связана с повышением информированности населения. Аналогичным образом и литовская стратегия включает повышение информированности населения в число шести главных целей.

⁹⁵ «Тематическое исследование: Предупреждение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 73 – 77 (упомянуто выше).

раунда мониторинга согласно СПД продемонстрировал, что значительная часть мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы с населением в отношении борьбы с коррупцией проводится правительством. Однако эта деятельность характеризуется отсутствием структурированного и системного подхода и оценки результатов этих мероприятий⁹⁶.

В ходе третьего раунда мониторинга ситуации обратили внимание на следующие связанные с этим вопросы: включена ли разъяснительная и просветительская работа в повестку дня политики правительства по борьбе с коррупцией? Является ли эта работа систематической, организованной и нацеленной на решение конкретных задач или она проводится спонтанно? Финансируется ли эта работа за счет государственного бюджета или из средств, предоставляемых донорами? Измеряются ли результаты этой работы? Учитывается ли ранее приобретенный в этой области опыт при планировании следующего цикла мероприятий?

Результаты третьего раунда мониторинга показывают рост числа и расширение тематики мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы с населением. Соответствующие мероприятия – как правило, при донорской поддержке, проводятся органами, ответственными за координацию мер политики по борьбе с коррупцией или ее предупреждению (либо профильные министерства, отвечающие за политику борьбы с коррупцией). Имеется также несколько примеров, когда правительство и НПО проводят совместные мероприятия (**Армения, Грузия, Кыргызстан**). В странах СПД применяются различные инструменты для повышения информированности населения: обучение, семинары, совещания, обсуждения в рамках «круглого стола», конференции, общественные слушания, конкурсы, горячие линии, печатные издания и средства массовой информации, веб-сайты для подачи жалоб. Иногда соответствующие темы включаются в курс школьной программы или в программу обучения в университетах или в летних школах. Помимо общей тематики, посвященной борьбе с коррупцией, разъяснительная работа может быть посвящена конкретным вопросам, связанным с проведением реформ в области противодействия коррупции или с текущими событиями, такими как изменения в области законодательства, применение новых инструментов в системе государственного управления, с тем чтобы проинформировать общество о новинках и помочь в их применении. Вместе с тем, главной общей для стран проблемой по-прежнему является отсутствие надлежащего планирования работы и нацеленности мероприятий на решение конкретных задач. При проведении разъяснительной и просветительской работы отсутствует должная координация, а оценка ее результатов не проводится⁹⁷.

В новой стратегии по борьбе с коррупцией **Грузии** и в плане мероприятий по ее реализации содержится специальный раздел, посвященный разъяснительной и просветительской работе с населением. В ранее принятых документах повышение информированности населения ограничивалось лишь отдельными сферами деятельности, такими как закупка товаров и услуг для государственных нужд, реформа гражданской службы и т. д. Кроме того, проведение реформ сопровождается мероприятиями, обеспечивающими повышение информированности граждан в таких сферах как, например, принятие нового законодательства по защите информаторов, создание портала открытых данных, предоставление различных государственных услуг и пр. Подготовка нового «Плана мероприятий в рамках партнерства «Открытое правительство» на 2014 г.» стала результатом заслуживающей всяческого одобрения кампании, направленной на повышение уровня информированности населения с использованием различных материалов, и на вовлечение в процесс – совместно с НПО – общественности, включая разные целевые группы и регионы. Вместе с тем, если говорить в общем о проведении реформ в области борьбы с коррупцией, грузинские НПО отметили, что предоставление информации обычному населению ограничено информацией о

⁹⁶ «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/ АКС, 2013 г., с. 38 – 40, (упомянуто выше).

⁹⁷ За исключением Монголии, где внешняя оценка проводимой НАБК кампании по повышению уровня информированности населения была поручена НПО и проводилась ими с получением финансирования от доноров.

деятельности СБК, размещаемой в СМИ, и публикацией материалов на страничке Министерства юстиции Грузии в интернете. Правительство сообщило о разъяснительной кампании среди студентов, которая была инициирована Секретариатом КС в сотрудничестве с Бюро государственной службы и Центром по подготовке Министерства юстиции Грузии. Открытые лекции и обсуждения политики по борьбе с коррупцией и новой реформы государственной службы в Грузии прошли в 13 университетах в Грузии.

В **Украине** участие общества в борьбе с коррупцией до 2014 г. было формальным и неэффективным, как и повышение уровня информированности населения. Министерство юстиции организовало несколько курсов, публичных мероприятий, обсуждений в рамках «круглого стола» и конференций. Были предусмотрены различные инструменты привлечения общественности к процессу принятия решений, однако ничего не известно об их применении на практике и эффективности⁹⁸. В **Азербайджане** проводится ряд мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы с населением по тематике борьбы с коррупцией. Примерами могут служить публикации статей в газетах, регулярное появление телевизионных передач на эту тему, проведение пресс – конференций, организация в регионах силами НПО при поддержке КБК дискуссий в рамках «круглого стола» и общественных слушаний, работу горячих линий и схем, обеспечивающих прием жалоб и предложений. Применительно к отдельным сферам деятельности разъяснительная и просветительская работа направлена на вопросы коррупции в сфере социального обеспечения, образования и работы муниципальных органов. Ряд мероприятий по повышению информированности населения предусмотрен в «Национальном плане борьбы с коррупцией на 2012 – 2015 гг.». Среди них – ежегодная оценка хода выполнения плана мероприятий и размещение результатов оценки в открытом доступе; выход специальных теле- и радиопередач и проведение обсуждения актуальных вопросов в эфире; проведение разъяснительной и просветительской работы в целях повышения степени доверия населения к государственным институтам; внедрение антикоррупционных модулей и конкурсов в школьные программы, а также в программы средних специальных и высших учебных заведений; выпуск листовок, брошюр и других аналогичных пропагандистских материалов. Вместе с тем, результаты исследований свидетельствуют о том, что настоятельно необходимо серьезно повысить уровень информированности граждан Азербайджана по вопросам борьбы с коррупцией⁹⁹.

В **Армении** разъяснительная и просветительская работа проводится преимущественно за счет средств, предоставляемых донорами. Имеется несколько примеров мероприятий, посвященных борьбе с коррупцией и организованных совместно НПО и государственными организациями. Некоторые государственные институты проводили мероприятия по повышению информированности населения, чтобы ознакомить граждан с услугами, которые они оказывают. Однако, профилактические мероприятия и работа по разъяснению практических шагов, направленных на противодействие коррупции, по существу, не поведутся, что рассматривается как очевидный недостаток в стране, где среди населения широко распространены пессимистические настроения и пассивное восприятие коррупции, а вера в намерения правительства бороться с коррупцией невелика¹⁰⁰.

В **Казахстане** выпускается большое количество материалов для повышения информированности населения в области борьбы с коррупцией (в 2013 г. их общее число достигло 7103). Меры, направленные на то, чтобы «у обычного населения была «нулевая» толерантность к коррупции», – одна из целей, обозначенных в Программе борьбы с коррупцией на 2011 – 2015 гг.¹⁰¹ Проводятся кампании, направленные также и на определенные сферы, например, «чистые экзамены» в сфере образования. В то же время оценки результатов этих кампаний правительством не проводится.

В **Кыргызстане** хорошо воспользовались поддержкой доноров и организовали важные

⁹⁸ «Третий раунд мониторинга по Украине», ОЭСР/АКС, 2013 г., (упомянуто выше).

⁹⁹ «Третий раунд мониторинга по Азербайджану», ОЭСР/АКС, 2013 г., (упомянуто выше).

¹⁰⁰ «Третий раунд мониторинга по Армении», ОЭСР/АКС, 2014 г., (упомянуто выше).

¹⁰¹ «Третий раунд мониторинга по Казахстану», ОЭСР/АКС, 2014 г., (упомянуто выше).

мероприятия в рамках разъяснительной и просветительской работы, посылая четкие сигналы гражданам в печатном виде, в радио- и телетрансляциях, через Интернет относительно пагубного воздействия коррупции. Были организованы интерактивные радио шоу и запущены интерактивные платформы, направленные против коррупции¹⁰². Были подготовлены различные видео и печатные материалы высокого качества, в т. ч. короткий трогательный ролик о тревожных последствиях коррупции, а также учебник «Как защитить свои права и проинформировать о коррупционных действиях чиновников с использованием Интернета»¹⁰³. В рамках проводимой кампании устраивали конкурсы среди представителей средств массовой информации, конкурсы постеров и тренинги. Для представителей государственных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией при донорской поддержке, органы власти регулярно организуют летние школы по вопросам борьбы с коррупцией. Одним из результатов стали изменения, внесенные в отраслевые планы действий различных государственных органов. В то же время указанные мероприятия не основывались на четкой методологии или обосновании выбора целевых групп и типа проводимых мероприятий, графика их проведения и результатов «коммуникационных волн».

В **Таджикистане** также проводится ряд мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы в области борьбы с коррупцией. Среди них – семинары, курсы обучения в средних и летних школах, совещания и конференции. В то же время эти мероприятия не основаны на анализе коррупционных рисков и проводятся спонтанно. Большая часть мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы в Таджикистане проводится с государственными служащими, а не с населением; их тематика достаточно общая, и они не дают конкретной информации по коррупционным рискам, о том, как избежать коррупции или конфликта интересов. Деятельность по просветительству и разъяснению была также связана с публикацией результатов обследований, широко распространявшихся по всему Таджикистану. Оценка эффективности и действенности занятий на уровень знаний или понимания проблемы борьбы с коррупцией среди населения не производится, поэтому весьма маловероятно, что эти мероприятия оказывают сколько-нибудь значимое влияние на минимизацию коррупционных рисков в тех сферах деятельности, в которых уровень коррупционных рисков является самым высоким.

В **Узбекистане** «Межведомственный совет по координации работы по юридическому просвещению и образованию» совместно с организациями – донорами проводит ряд мер по повышению информированности и просвещения населения о мерах по борьбе с коррупцией. Соответствующие мероприятия. «План мероприятий на 2015 г.» включает меры в этом направлении, которые должно принять Министерство образования, в частности, предусмотрена разработка и внедрение в учебные планы программ по вопросам противодействия коррупции в средние, средние специальные, летние и высшие учебные заведения, а также предусмотрены меры по повышению уровня юридической грамотности и юридического образования.

В **Монголии** повышение уровня информированности предусмотрено в годовой программе работы НАБК, и для этой работы выделен соответствующий бюджет. Последние две информационно – пропагандистских кампании по борьбе с коррупцией спланировал и провел Отдел по предупреждению коррупции и информированию населения НАБК – они были направлены на целевую аудиторию и на конкретные действия. В ходе проведения указанных информационно – пропагандистских кампаний использовались различные справочники и пособия, телевизионные программы и прочая аудио- и видеопродукция. Была проведена внешняя оценка мероприятий, организованных НПО с финансированием доноров, однако, как представляется, она касалась проведения самих кампаний и управления ими, а не реальных результатов этих кампаний.

В тематическом исследовании, посвященном предупреждению коррупции, рассмотрены успешные примеры проведения в регионе информационно – пропагандистских кампаний. Например, в **Сербии** в ходе разъяснительной кампании были задействованы разнообразные средства коммуникаций и

¹⁰² См.: <https://www.facebook.com/CorruptionKG>.

¹⁰³ Проект руководства см. <http://goo.gl/4rHsIS>.

материалы – печатные, электронные медиа и социальные сети, ориентированные на широкую публику, на государственные и местные органы власти и на деловые круги; в **Латвии** была проведена целевая кампания, посвященная здравоохранению; в **Грузии** прошли общественные консультации по плану действий «Партнерства «Открытое правительство», которые предусматривали также хорошо подготовленную информационно – пропагандистскую кампанию общенационального масштаба, проведенную совместно с представителями гражданского общества, научных кругов и местных СМИ для конкретных целевых групп, таких как СМИ, органы местного управления, НПО, политические партии, студенты, школьные учителя и преподаватели ВУЗов. При этом использовались разнообразные инструменты доведения информации до аудитории, включая консультации в режиме онлайн. В исследовании также приведены примеры измерения результатов разъяснительной и просветительской работы, а также количественные показатели, такие как количество принимавших участие в мероприятиях с разбивкой по различным категориям слушателей. Среди других показателей - последующая оценка посредством проведения опросов процента граждан, которым знакомы с тематикой проводимой кампании и памятливы ее послылы и т. д. (**Сербия**); рост числа граждан, сообщивших о фактах коррупции (**Литва**) в результате проведенного мероприятия, представляет собой еще один показатель, который используется для измерения успеха¹⁰⁴.

Странам рекомендуется сделать разъяснительную и просветительскую работу частью антикоррупционной повестки дня, чтобы проводить информационно – пропагандистские кампании на основе четкого плана, направлять их на конкретные цели, измерять их результаты и использовать эти результаты для планирования политики в области борьбы с коррупцией. В странах, где имеются специализированные агентства по борьбе с коррупцией, в их функции должна входить подобного рода деятельность. Например, ССР в **Литве** занимается продвижением образования и просвещения в области противодействия коррупции в школах ВУЗах и просветительских курсов для населения¹⁰⁵. Эффективность информационно–пропагандистских кампаний можно повысить, если спланировать их с учетом специфики организации или ведомства, сферы деятельности или целевой аудитории и увязать с предполагаемым эффектом или результатом. Также стоит проводить периодическую оценку мероприятий в рамках разъяснительной и просветительской работы как части периодической оценки ситуации с коррупцией и влияния мер по борьбе с коррупцией, для того, чтобы определить эффективность проведения подобных кампаний и их влияния на ситуацию с коррупцией¹⁰⁶.

¹⁰⁴ «Тематическое исследование: Предупреждение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 73 – 74 (упомянуто выше).

¹⁰⁵ Источник: <http://goo.gl/ZHDxYo>.

¹⁰⁶ «Третий раунд мониторинга по Азербайджану», ОЭСР/АКС, 2013 г., с. 26 (упомянуто выше).

Врезка 6. Примеры мероприятий в рамках учебной, разъяснительной и просветительской работы, предусмотренных в документах, определяющих политику в области борьбы с коррупцией

Самые последние документы, определяющие политику в области борьбы с коррупцией в странах региона, предусматривают мероприятия в рамках учебной, разъяснительной и просветительской работы по противодействию коррупции в качестве одной из основных целей.

Литва: «Стратегия по борьбе с коррупцией на 2015 – 2025 гг.»

Мероприятия: курс обучения по противодействию коррупции как неотъемлемая часть обучения в государственных учебных заведениях; содействие участию частного сектора и неправительственных организаций в просветительской работе; обучение по курсу борьбы с коррупцией для целевых групп из числа граждан и сотрудников частных и государственных структур, находящихся в зоне риска; пересмотр, обновление и внедрение программ по противодействию коррупции в школах; официальные программы обучения во всех школах; разработка рекомендаций по организации обучения по программе противодействия коррупции в частных и государственных структурах, находящихся в зоне риска; неформальные программы по борьбе с коррупцией для взрослых; создание и распространение материалов социальной рекламы и социальной информации по тематике борьбы с коррупцией; создание муниципальных структур, обеспечивающих информацией о причинах, лежащих в основе коррупции, об ущербе, которые причиняет коррупция; участие этих структур в противодействии коррупции через СМИ и другими способами; другие мероприятия по организации обучения в области борьбы с коррупцией в частном и государственном секторах.

Показатели: Доля респондентов, которые давали взятки в сфере государственных услуг за последние 12 месяцев; не более установленного процента. Доля респондентов, которые терпят коррупцию: не более установленного процента.

Ответственные организации: «Служба специальных расследований» как организация, занимающаяся мониторингом достижения цели, совместно с соответствующими государственными и муниципальными органами, задействованными в решении задачи.

Грузия: «План мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 – 2016 гг.»

Мероприятия: разработать стратегию по связям с общественностью по вопросам борьбы с коррупцией; планирование и организация информационно – пропагандистских кампаний; организовать обсуждения в рамках «круглого стола», проведение семинаров, конкурсов и других мероприятий; разработать и внедрить курс обучения в образовательных учреждениях.

Показатели: количество проведенных мероприятий, количество участников, количество исследований по вопросам борьбы с коррупцией.

Ответственные организации: СБК, БОУН, МЭУР

Албания: «План мероприятий по борьбе с коррупцией на 2015 – 2017 гг.»

Мероприятия: разработать программу обучения в средней школе; содействовать развитию норм профессиональной этики среди учителей; организовать общенациональную конференцию по борьбе с коррупцией, по организации разъяснительной работы в системе исполнения наказаний и в связи с проведением выборов; организовать и провести информационно – пропагандистскую кампанию; обеспечить повышение информированности населения в отношении конкретной области законодательства.

Показатели: количество принявших участие в мероприятиях, проекты соответствующих документов и принятые подзаконные акты.

Ответственные организации: Министерство образования и спорта, МТСВ.

Источник: Документы по антикоррупционной политике см. в Секретариате ОЭСР/ АКС.

Государственные институты, занимающиеся предупреждением коррупции и координацией политики в области борьбы с коррупцией

Конвенция ООН против коррупции (ст. 6) обязывает Стороны иметь в структуре системы управления государственный орган (или государственные органы), который занимается предупреждением коррупции, в т. ч. путем проведения и координации политики по борьбе с коррупцией и надзора за ее исполнением. Страны – участники Конвенции должны наделить эти государственные органы независимым статусом и необходимыми ресурсами для эффективного исполнения ими своих обязанностей – без какого-либо неправомерного влияния.

На практике исполнение функций предупреждения коррупции и координации действий в этом направлении вполне может совмещать одно ведомство или эти функции могут быть разделены между двумя государственными органами. Страны не ограничены в выборе модели управления, которая подходит для их политической или правовой системы. В то же время независимо от того, какая модель управления выбрана, для эффективной работы должен быть обеспечен необходимый уровень независимости деятельности и соответствующее ресурсное обеспечение. Практика показывает, что не существует какой-либо единой модели для успешной работы институтов, которые занимаются борьбой с коррупцией¹⁰⁷. Функции предупреждения коррупции и координации действий по борьбе с коррупцией могут быть объединены с репрессивными функциями в многопрофильном антикоррупционном ведомстве (например, ведомства по примеру «Независимой комиссии против коррупции» в Гонконге и «Бюро по расследованию случаев коррупции» в Сингапуре были созданы в ряде стран мира, например, в Литве, Латвии, Польше, Молдове, Австралии и др.), объединены в соответствующих ведомствах, занимающихся собственно предупреждением коррупции и координацией антикоррупционной политики (в Албании, Франции, Индии, Голландии и др.), или распределены между ведомством, занимающимся координацией политики по борьбе с коррупцией, и несколькими государственными органами, перед которыми стоит задача по предупреждению коррупции. В большинстве стран СПД принята последняя модель.

Страны – участники СПД приняли меры для того, чтобы выполнить свои обязательства в связи с подписанием Конвенции, и наделили функциями предупреждения коррупции и координации действий по борьбе с коррупцией конкретное ведомство или ведомства. В предыдущем Сводном докладе отмечалось, что «с 2008 г. в большинстве стран – участников СПД сформировалась институциональная инфраструктура для координации антикоррупционной политики и предупреждения коррупции»¹⁰⁸. В моменту проведения второго раунда мониторинга ситуации во всех странах – участниках СПД были созданы национальные государственные органы, наделенные упомянутыми выше функциями. Поэтому в ходе третьего раунда мониторинга обращается внимание на то, насколько эффективно работают эти государственные институты, и проводится анализ по следующим направлениям: полномочия и функции, независимость, возможности и ресурсы, в т. ч. аппаратная поддержка и опыт работы антикоррупционных ведомств, эффективность и результативность деятельности, привлечение неправительственных заинтересованных лиц, прозрачность и наглядность их деятельности. Очевидно, что странам, где проводится мониторинг ситуации, по большей части этих направлений все еще предстоит решать много проблем.

Общая тенденция для стран СПД состояла в том, что проводилась работа по координации усилий отдельных ведомств по борьбе с коррупцией или работы консультативных советов, в функции которых входила разработка антикоррупционной политики и мониторинга хода реализации мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией. Между тем лишь некоторые аспекты касались работы по предупреждению коррупции. Всего лишь в двух странах – участниках СПД отмечается

¹⁰⁷ Более подробно описание моделей см. «Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Описание моделей». ОЭСР/АКС, переработанное издание, 2013 г., см. на сайте <http://goo.gl/1c8nKL>.

¹⁰⁸ «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Текущее состояние и задачи на будущее», ОЭСР/ АКС, 2013 г. (упомянуто выше).

отход от этой общей тенденции и созданы специализированные антикоррупционные ведомства (Независимое агентство по борьбе с коррупцией в **Монголии** и Национальное бюро по предупреждению коррупции в **Украине**).

Что касается полномочий и независимости, юридические основы деятельности упомянутых ведомств в **Азербайджане**, **Грузии** и **Казахстане** ¹⁰⁹ заложены в актах первичного законодательства, тогда как в **Кыргызстане** и **Таджикистане** координирующие ведомства работают на основе постановлений исполнительных органов власти. В большинстве случаев решения, принимаемые этими ведомствами, не имеют обязывающей силы и для того, чтобы они приобрели силу обязательного для исполнения документа, они должны быть введены в действие решением исполнительных органов власти, например, кабинета министров. В Кыргызстане секторальные планы действий, разрабатываемые Рабочей группы Совета обороны, являются нормативными актами. На основе результатов мониторинга из исполнения выдаются предписания прокуратуры относительно последующих действий, которые являются обязательными для соответствующего ведомства. В **Украине** организационная независимость для создаваемого Национального агентства по предупреждению коррупции предусмотрена законом.

Возможности, ресурсное обеспечение, аппаратная поддержка и финансирование – это проблемные точки для госструктур, занимающихся координацией действий по борьбе с коррупцией в большинстве стран – участников СПД. Большинству этих структур оказывается аппаратная поддержка за счет сотрудников, работающих в одном из государственных органов (Министерстве юстиции в Грузии, аппарате правительства в Армении, секретариате Совета обороны в Кыргызстане). Как правило, указанные структуры не располагают бюджетными средствами, специально выделенными на эти цели, поэтому они работают за счет средств заинтересованных государственных органов, в которых проводятся антикоррупционные предприятия, и эти средства выделяются им для выполнения программ по борьбе с коррупцией. Исключением в этом смысле являются **Казахстан** и **Азербайджан** ¹¹⁰, в которых антикоррупционные структуры имеют собственный бюджет. В большинстве координирующих структур имеется потребность в обучении персонала для повышения квалификации в области антикоррупционных мер, прежде всего, тех сотрудников, которые занимаются аналитической работой. В то же время имеются примеры, когда работа организована на высоком уровне при ограниченных ресурсах и с применением инновационных решений в таких областях как координация и мониторинг реализации мероприятий, предусмотренных в документах, определяющих политику в области борьбы с коррупцией (**Грузия**, **Кыргызстан**).

Основной инструмент для работы указанных структур – это заседания рабочих групп или сессии целевых экспертных групп. Некоторые из этих групп практически формализованы, поскольку они официально существуют, имеют назначенных руководителей и даже правила работы. Так происходит в **Грузии**, где Рабочая группа на уровне экспертов СБК, а также тематические рабочие группы и Грузинский форум «Открытого правительства» работают организованно, под председательством руководителей государственных структур и представителей НПО. Полномочия и порядок работы этих групп утверждается СБК. Недавно реформированная система в **Армении** также предусматривает определение порядка работы Рабочей группы экспертов и Управления по мониторингу аппарата Правительства. В других случаях заседания рабочих групп происходят нерегулярно, а иногда и хаотически, и без заранее определенных требований к процедуре их проведения (**Таджикистан**). Кроме того, прозрачной и наглядной их работы требует от правительств совершенствования.

¹⁰⁹ С принятием нового закона о борьбе с коррупцией в ноябре 2015 г.

¹¹⁰ Следует отметить, что Директорат по борьбе с коррупцией в Азербайджане – это правоохранительный орган с весьма ограниченными превентивными функциями.

В целом, в состав координирующих структур входят представители государственных ведомств, ответственных за различные аспекты работы по борьбе с коррупцией. В состав некоторых из них входят также и представители негосударственного сектора. Сильное представительство негосударственного сектора в структурах, координирующих мероприятия по борьбе с коррупцией, представляется важным для того, чтобы обеспечить достаточный уровень политического диалога и для выработки значимых программ, ориентированных на решение насущных проблем. Соответственно, в состав этих структур должны входить не только представители всех ветвей власти, но и - не просто формально - представители НПО, научных кругов, бизнес ассоциаций, международных организаций, доноров и других ключевых игроков. Общая тенденция в странах – участниках СПД ограничена формальным участием в координации неправительственных организаций. Имеются также положительные примеры, когда НПО становятся постоянными членами советов и сопредседателями рабочих групп (**Грузия** и **Таджикистан**). Кроме того, в некоторых государствах были предприняты попытки включить их в процесс мониторинга ситуации на организованной системной основе (**Кыргызстан** и **Грузия**). В некоторых странах – участниках СПД одна или несколько организаций гражданского общества являются постоянными членами советов по борьбе с коррупцией (в **Грузии**, **Армении**), тогда как в других они только принимают участие в рабочих группах. Степень участия гражданского общества в этом процессе повышается, однако критерии отбора и процедура участия в большинстве случаев по-прежнему недостаточно ясные, прозрачные и объективные.

Помимо общих координирующих ведомств в большинстве стран СПД при государственных органах существуют общественные советы, выполняющие роль форума для обсуждения мер политики и законодательных инициатив, о чем говорилось выше в разделе, посвященном участию общества в борьбе с коррупцией.

Действительно трудно что-либо придумать в качестве показателей эффективности работы для структур, которые занимаются координацией усилий в борьбе с коррупцией, кроме снижения уровня коррупции или степени выполнения мероприятий, предусмотренных документами, определяющими политику в этой области. Однако важно, чтобы само ведомство имело набор задач, выполнение которых можно измерить, и чтобы оно оценивало влияние своей деятельности на изменение этих показателей. В целом, характерным является отсутствие механизмов оценки результативности и мониторинга, которые позволяли бы измерить эффективность работы¹¹¹.

¹¹¹ «Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Описание моделей». ОЭСР/АКС, переработанное издание, 2013 г., с. 15 (упомянуто выше).

Таблица 10. Специализированные институты по координации антикоррупционной политики и предупреждению коррупции в странах СПД (по состоянию на июль 2016 г.)

Страна	Институция	Краткое описание
Армения	Антикоррупционный совет	Межведомственный координирующий орган под председательством премьер-министра. Включает НПО в качестве членов (места НПО еще не заполнены). Секретариат: Управление по мониторингу аппарата Правительства.
Азербайджан	Комиссия по борьбе с коррупцией	Орган по координации антикоррупционной политики и предупреждению коррупции при Президенте с широкими функциями, включая разработку политики, повышение уровня информированности общества, мониторинг имущественных деклараций. В состав входят 15 назначенных членов из трех ветвей власти. Секретариат при Президенте Республики.
Грузия	Антикоррупционный межведомственный совет	Межведомственный орган, координирующий антикоррупционную политику. Включает представителей гражданского общества, деловых кругов и международных организаций. Секретариат: Аналитический департамент Министерства юстиции.
Казахстан	Национальное бюро по борьбе с коррупцией Министерства по делам гражданской службы	Правоохранительный орган с превентивными и следственными полномочиями. В министерстве также функционирует Департамент антикоррупционной политики.
	Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции	Совещательный орган, отвечающий за выработку предложений по вопросам противодействия коррупции на секторальном и региональном уровнях.
Кыргызстан	Рабочая группа Совета обороны при Президенте Кыргызстан	Отвечает за разработку, координацию и мониторинг антикоррупционной политики. Обладает секретариатом.
	Генеральная прокуратура и ее антикоррупционный межведомственный координационный совет	Координирует антикоррупционную работу правоохранительных и других государственных органов.
Монголия	Независимый орган против коррупции	Специализированный антикоррупционный орган. В функции входят: координация политики, предупреждение коррупции, проведение исследований, разъяснительной работы и повышение уровня образования по вопросам противодействия коррупции, расследование коррупционных преступлений, мониторинг имущественных деклараций.
Таджикистан	Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией	Правоохранительный орган с некоторыми превентивными функциями, включая разъяснительную работу, мониторинг выполнения стратегий и плана действий.
	Национальный совет по противодействию коррупции	Межведомственный совещательный орган под председательством премьер-министра. Включает НПО в качестве членов.
Украина	Национальный совет по антикоррупционной политике	Механизм координации на высоком уровне, консультативный орган при Президенте. Включает представителей гражданского общества, деловых кругов и органов местного самоуправления.
	Национальное агентство по предотвращению коррупции	В функции Агентства входит: разработка и мониторинг антикоррупционной политики; контроль за соблюдением антикоррупционных ограничений; проверка имущественных деклараций; экспертиза проектов нормативных актов; защита обличителей; повышение уровня информированности общества и международное сотрудничество.
Узбекистан	Управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры	Координирует разработку антикоррупционной политики и обеспечивает мониторинг ее исполнения при помощи межведомственной рабочей группы.

Источник: информация, предоставленная правительствами; отчеты по мониторингу СПД, исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Анализ по странам

Как отмечалось выше, во всех рассматриваемых странах в той или иной степени созданы или преобразуются структуры, которые занимаются координацией политики в области борьбы с коррупцией и предотвращением коррупции. Ниже в отдельных разделах по странам приводится материал о главных изменениях, а также об актуальных проблемах в этом процессе.

В **Кыргызстане** по сравнению с прошлым раундом мониторинга улучшились возможности для борьбы с коррупцией. Однако все еще сохраняются проблемы эффективности и координации. Институциональная организация борьбы с коррупцией в Кыргызстане довольно сложная, с участием множества ведомств со сходными мандатами и на практике в работе нередко дублирующими друг друга. Кроме того, система эта крайне нестабильна и постоянно меняется без каких-либо на этой причин. По состоянию на середину 2016 года в Кыргызстане было не менее шести различных структур/учреждений, которые занимались координацией мер по борьбе с коррупцией и ее предупреждением: а) Рабочая группа Совета обороны при президенте и ее секретариат; б) специальный отдел аппарата правительства, занимающийся, помимо прочего, борьбой с коррупцией¹¹²; в) Генеральная прокуратура, по закону обязанная координировать антикоррупционную работу правоохранительных и иных государственных органов, собирать и анализировать соответствующие данные и оценивать эффективность антикоррупционных мер; недавно в ней было создан антикоррупционный межведомственный координационный механизм/совет при Генеральном прокуроре; г) Совет по координации борьбы с коррупцией при аппарате правительства, созданный в конце 2015 года: согласно имеющейся информации, это постоянный консультативно-координирующий орган¹¹³ с участием представителей гражданского общества, которые вырабатывают предложения по мерам борьбы с коррупцией и д) Антикоррупционная служба Комитета по безопасности, которая вместе с правоохранительными функциями наделена полномочиями по предупреждению коррупции и просветительской работе¹¹⁴; е) антикоррупционные функции, которые были переданы аппарату правительства, отданы вновь Министерству экономики, которое ранее имело подразделение по борьбе с коррупцией, отвечавшее за разработку методологических материалов и повышение потенциала в области борьбы с коррупцией, а также координацию между соответствующими ответственными лицами в различных ведомствах. Помимо этого существует множество общественных советов, форумов и платформ по борьбе с коррупцией для НПО и деловых кругов. Властями в Кыргызстане разработаны некоторые методические материалы для подготовки планов мероприятий в разных ведомствах, с обучением персонала и проведением мероприятий, направленных на повышение уровня информированности общества, а также для оказания содействия проведению ряда научных исследований.

Агентство по государственному финансовому контролю и по борьбе с коррупцией **Республики Таджикистан** является главным органом по предупреждению коррупции в стране. Во исполнение рекомендаций СПД по Указу Президента в 2010 году был создан Национальный антикоррупционный Совет Республики Таджикистан под председательством премьер-министра. Совет подчиняется президенту республики и действует в качестве консультативного органа по координации работы государственных ведомств и привлечению организаций гражданского общества к предупреждению коррупции и борьбе с ее проявлениями. В Совет входят высокопоставленные представители законодательных, судебных и исполнительных органов (на уровне министров), а также правоохранительных органов. Однако, на практике роль Совета

¹¹² В соответствии с последними изменениями Отдел по антикоррупционной политике Министерства экономики был переведен в аппарат правительства. Однако вскоре отдел был упразднен, а работка по координации борьбы с коррупцией была передана другому отделу с меньшим числом сотрудников.

¹¹³ Указ Правительства Кыргызской Республики от 15.09.2015, № 454.

¹¹⁴ Указ Президента Кыргызской Республики о “Создании Антикоррупционной службы в Государственном комитете по национальной безопасности”.

ограничена, он собирался на заседания всего несколько раз, и последнее заседание состоялось в декабре 2015 г.¹¹⁵. Процедура назначения членов Совета со стороны НПО не ясна.

До недавнего времени функции исполнения антикоррупционной политики и предупреждения коррупции в **Казахстане** осуществляло Агентство по борьбе с экономическими преступлениями и преступлениями, связанными с коррупцией (Финансовая полиция). Основные изменения в институциональной структуре произошли в августе 2014 г., когда Финансовая полиция была распущена и на основании Указа Президента было создано новое Агентство по вопросам гражданской службы и по борьбе с коррупцией¹¹⁶. Перед вновь созданным Агентством была поставлена задача по предупреждению коррупции и по разработке политики в области борьбы с коррупцией, а также возложены правоохранительные функции по делам, связанным с выявлением и расследованием преступлений, связанных с коррупцией¹¹⁷. В декабре 2015 г. указанное агентство было вновь упразднено и создано новое Министерство по делам гражданской службы Республики Казахстан. Согласно законодательству и указу президента оно также является органом, ответственными за борьбу с коррупцией. В состав нового министерства входит Национальное бюро по борьбе с коррупцией – правоохранительное ведомство с полномочиями по предупреждению и расследованию преступлений¹¹⁸. Кроме того, в составе министерства создан самостоятельный Департамент по антикоррупционной политике, наделенный некоторыми аналитическими и превентивными функциями. По мнению властей Казахстана, такие институциональные изменения должны усилить борьбу с коррупцией. Помимо этого, с 2002 г. работает совещательный орган при Президенте – Комиссия по борьбе с коррупцией, перед которой поставлена задача разработки предложений по вопросам борьбы с коррупцией в отдельных сферах деятельности и в регионах. Однако эта комиссия не работает над вопросами общей антикоррупционной политики.

В **Украине** институциональная структура предупреждения коррупции и борьбы с коррупционными проявлениями была значительно перестроена новым правительством, пришедшим к власти после революционных событий Евромайдана и принявшим в октябре 2014 г. новое законодательство. В Отчете о третьем раунде мониторинга СПД отмечалось, что формирование законодательной основы для деятельности Национального агентства по предотвращению коррупции и Национального антикоррупционного бюро (специального органа по расследованию коррупции в высших эшелонах власти) «является решающим прорывом в реформировании антикоррупционных институций в Украине. Однако ни один из органов на самом деле не создан, пока рано оценивать эффективность этой реформы»¹¹⁹. До этих изменений функции координации политики в области борьбы с коррупцией и предупреждения коррупции были распределены между Национальным антикоррупционным комитетом, Уполномоченным правительства по вопросам антикоррупционной политики (при Секретариате правительства со штатом всего 3 сотрудника), и Министерством юстиции, в котором работало небольшое подразделение со штатом 11 сотрудников и на которое временно были возложены функции координации политики в области борьбы с коррупцией. Существовавшая прежде институциональная структура была не только не эффективна на бумаге – оказалось, что ни один из упомянутых органов не был эффективным и в реальности. В период до проведения третьего раунда мониторинга было сделано несколько косметических изменений, но ни одно из них не сделало структуру эффективной. Министерство юстиции было единственным государственным ведомством, которое работало над политикой борьбы с коррупцией в условиях

¹¹⁵ Указом Президента республики № 968 от 14 декабря 2010 года предписывается, что Совет должен собираться на заседания не реже одного раза в год.

¹¹⁶ Указ Президента от 6 августа 2014 г. № 883 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления в Республике Казахстан».

¹¹⁷ Распоряжения Агентства.

¹¹⁸ См. сообщения в печати на русском языке на сайте <http://goo.gl/GveYfR>.

¹¹⁹ «Отчет о третьем раунде мониторинга ситуации по Украине», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 25, (упомянуто выше).

недостаточных ресурсов и в рамках очень узких полномочий по подготовке отчетов выполнения антикоррупционной программы.

До 2014 г. не наблюдалось никакого прогресса, что расценивалось как отсутствие стратегического видения и политической воли к изменениям. В октябре 2014 г. нефункциональный Национальный антикоррупционный комитет был ликвидирован. В качестве консультативного органа при Президенте был сформирован новый Национальный совет по антикоррупционной политике – механизм координации на высоком уровне, в состав которого вошли представители гражданского общества, деловых кругов и местных органов самоуправления. Что более важно – в соответствии с Законом о предупреждении коррупции 2014 года предусмотрено создание нового государственного органа – Национального агентства по предупреждению коррупции (НАПК) с важной гарантией независимости его членов (в отношении отбора кандидатур, их назначения и увольнения, процедур финансирования деятельности агентства и уровня вознаграждения членов агентства, а также защиты их семей) и контролем со стороны Общественного совета. В функции Агентства входит: политика по борьбе с коррупцией (исследование и анализ коррупции; разработка, координация и мониторинг реализации политики по борьбе с коррупцией); проверка имущественных деклараций (проверка подачи деклараций, заполняемых в электронном виде, и мониторинг образа жизни лиц, уполномоченных исполнять функции государственного или местного управления, проверка деклараций о доходах и публикация их на едином веб-портале); защита информаторов; методическая помощь другим государственным и местным органам в работе по борьбе с коррупцией; утверждение программ по борьбе с коррупцией, которые предназначены для реализации в других государственных органах; повышение уровня информированности общества и международное сотрудничество. В октябре 2015 г. Агентству была придана еще одна функция – надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний. В течение некоторого времени упомянутые новые органы не функционировали. Совет по антикоррупционной политике начал свою работу только в сентябре 2015 г., с тех пор состоялось несколько заседаний, однако пока без сколько-нибудь значимых результатов. У правительства заняло много времени сформировать состав НАПК (всего пять членов) – только в марте 2016 г. в составе НАПК было четыре члена, а пятый еще не был назначен. Агентство должно заработать в августе 2016 года. Между тем пост Уполномоченного правительства пока не упразднен, а сотрудники и сами подразделения в органах исполнительной власти пока еще не переподчинены НАПК.

Политика в области борьбы с коррупцией и механизм координации действий в **Армении** с 2011 г. оставались, в целом, неизменными. По итогам третьего раунда мониторинга ситуации работа Совета по борьбе с коррупцией Армении, вместе со его Комиссией по мониторингу, оценивалась преимущественно как неэффективная. Правительство согласилось с выводом о неэффективности институциональной структуры и планировало изменения в действующей организационной модели, в частности путем усиления административной поддержки работы Совета¹²⁰. Слегка перестроенный Совет по борьбе с коррупцией, под председательством премьер-министра Армении, начал работать в феврале 2015 г. Группа по мониторингу аппарата правительства в составе всего лишь трех сотрудников стала выполнять функции секретариата Совета. Деятельности Совета оказывает также поддержку рабочая группа экспертов. Главное изменение состоит в том, что два места в Совете закреплено за представителями НПО; вместе с тем, как заявляют НПО, эти места до сих пор вакантны из-за очень строгих критериев, которые предъявляются к кандидатам. Некоторые организации гражданского общества посчитали, что Совет в его нынешнем виде не может эффективно осуществлять координацию и мониторинг политики по борьбе с коррупцией в Армении, прежде всего, из-за недостаточных бюджетных ассигнований. Одним из основных недостатков считается отсутствие четкого формального определения той роли, которую должны играть НПО в процессе

¹²⁰ «Ситуация с коррупцией: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина». Организация «Transparency International», 2015 г., с. 12, (упомянуто выше).

мониторинга. Как отмечалось выше, отмечаются некоторые улучшения в том, что касается взаимодействия с НПО. Эффективность работы Совета еще предстоит определить в будущем¹²¹.

Функции координации действий при реализации стратегии по борьбе с коррупцией в **Азербайджане** возложены на Кабинет министров и Комиссию по борьбе с коррупцией. В предыдущем Сводном докладе отмечалось, что «Комиссия рассматривается как хорошо организованная и исправно работающая структура с постоянным, хотя и небольшим, аппаратом». Вместе с тем, как отмечалось в отчете о проведении третьего раунда мониторинга ситуации, потенциал Комиссии по борьбе с коррупцией может быть повышен, а его аппарату необходимо выделить дополнительные ресурсы. Важно привлечь к работе СБК на постоянной основе представителей гражданского общества и расширить функции Совета по проверке имущественных деклараций. Несмотря на то, что СБК был создан на основании закона, его состав (в Совет входят, главным образом, государственные чиновники высокого ранга и политики), а также отсутствие четкой процедуры назначения и освобождения от исполнения обязанностей членов Совета ставит вопрос о независимости его деятельности и свободы от возможного политического влияния. СБК не показал каких-либо видимых результатов в своей работе в таких важных областях как измерение коррупции и проведение анализа коррупции, оценка коррупционных рисков и отсутствие коррупции в государственных органах и организация эффективной разъяснительной работы.

Совет по борьбе с коррупцией в **Грузии** (СБК) работает с 2008 г., правовая основа его деятельности заложена в «Законо о конфликте интересов и коррупции в сфере государственной службы». Совет представляет собой межведомственный орган, подотчетный правительству Грузии (после принятия изменений в Конституции, касающихся полномочий президента, и последующих изменений в законодательстве в 2013 г.). В состав Совета входят представители государственных ведомств, НПО, деловых кругов и международных организаций–партнеров и доноров. Совет возглавляет министр юстиции Грузии. Совет осуществляет свою деятельность через Рабочую группу на уровне экспертов, состав которой соответствует составу самого Совета и имеет большее представительство неправительственных организаций. В докладе по итогам третьего раунда мониторинга ситуации отмечается, что «СБК является ведущей структурой в координации работы по формулированию и реализации политики в области борьбы с коррупцией, однако эффективность его работы представляется низкой». На оперативном уровне произошли большие изменения – целевые тематические рабочие группы, в которых сопредседателями являются представители правительства и гражданского общества, проделали интенсивную и большую работу по разработке новой антикоррупционной политики и подготовили проект стратегии по борьбе с коррупцией и план мероприятий по ее реализации. Функцию секретариата Совета выполняет Аналитический департамент Министерства юстиции; он был несколько увеличен, но главный недостаток – отсутствие постоянного аппарата в самом Совете – по-прежнему остается. Несмотря на ограниченные ресурсы аппарат Совета демонстрирует высокую эффективность. Например, он координирует деятельность девяти тематических рабочих групп, с привлечением представителей гражданского общества подготовил доклад об оценке стратегии борьбы с коррупцией и плана мероприятий по ее реализации, упростил процедуры деятельности СБК, разработал и ввел в действие модель для механизма координации действий – Грузинский форум «Партнерство «Открытое правительство», провел по всей стране широкие общественные слушания по Плану действий Партнерства «Открытое правительство», подготовил проект «Закона о свободе информации» и разработал простой и действенный механизм мониторинга реализации политики в области борьбы с коррупцией. Принимая во внимание полномочия и ресурсы Совета, эффективность его работы повысилась, и он продемонстрировал хорошие показатели с точки зрения взаимодействия с другими государственными структурами, прозрачности деятельности, высокого качества разработки стратегии и мониторинга борьбы с коррупцией. Основные недостатки остались теми же – недостаточный кадровый потенциал аппарата; отсутствие полномочий для

¹²¹ Текущая ситуация в Армении», ОЭСР/АКС, октябрь 2015 г., с. 7, см. на сайте <http://goo.gl/CIkG6H>.

вынесения обязательных для исполнения решений; недостаточная подотчетность. Но самое главное – эффективность работы Совета может быть серьезно подорвана отсутствием необходимых ресурсов и стабильностью штата сотрудников, которые обеспечивают административную поддержку его работе.

В **Узбекистане** политика и координация действий по борьбе с коррупцией также осуществляется несколькими органами государственной власти (Президентом, Парламентом, Кабинетом министров и иными государственными органами на национальном и местном уровнях) и Управлением по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры. Последнее ведомство обеспечивает работу в этом направлении на ежедневной основе. По результатам мониторинга СПД было рекомендовано внедрить более жесткий механизм разработки и реализации программы по борьбе с коррупцией¹²².

В **Монголии** Независимое агентство против коррупции является специализированным государственным органом, которое отвечает за борьбу с коррупцией, в т. ч. за предупреждение коррупции, проведение исследований в этой области, за проведение разъяснительной работы и повышение уровня образования по вопросам противодействия коррупции, за расследование преступлений, связанных с коррупцией, за проверку деклараций об имуществе и о полученных доходах государственных служащих. В ходе мониторинга СПД придание всех этих функций одному ведомству оценивалось критически и было отмечено как одна из причин низкой эффективности работы Агентства. Были высказаны рекомендации сузить мандат НАПК, с тем чтобы агентство могло сосредоточить свои усилия на расследовании преступлений, связанных с коррупцией в высших эшелонах власти. В качестве альтернативы была отмечена необходимость увеличить объем ресурсов, направляемых на нужды НАПК, и избегать политического вмешательства при назначении руководства Агентства.

Аналогичные схемы координации политики в области борьбы с коррупцией можно обнаружить и в других странах – участниках АКС. Примером этому может служить Межведомственная комиссия по координации борьбы с коррупцией (действующая с 2003 г.) в **Литве**, Межведомственная структура по координации действий, направленных против коррупции, в **БЮР Македонии**, Агентство по борьбе с коррупцией в **Сербии**¹²³. В **Румынии** координацией политики в области борьбы с коррупцией занимается Министерство юстиции, которое выполняет эти функции через координационные совещания высокопоставленных представителей ведомств (по аналогии с рабочими группами в странах – участниках СПД). Аналогичная организационная структура существует в **Хорватии**, где независимый отдельный сектор по борьбе с коррупцией Министерства юстиции координирует работу в рамках «Антикоррупционной стратегии и плана мероприятий по его реализации». В **Эстонии** Министерство юстиции также занимается координацией антикоррупционной политики. В остальных случаях государственные институты, которые занимаются предупреждением коррупции, осуществляют также и координационные функции, например, перед Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией **Латвии** поставлена также задача осуществлять и координировать сотрудничество государственных институтов, которые участвуют в реализации Программы по предотвращению коррупции и борьбы с ее проявлениями¹²⁴.

В целом, третий раунд подготовки отчетов о мониторинге ситуации в странах региона показал наличие проблем, которые все еще остаются в работе государственных органов, занимающихся предупреждением коррупции и координацией усилий в этой области. Некоторые из этих проблем имеют институциональную или законодательную природу, другие связаны с политическим влиянием на деятельность соответствующих агентств и с надлежащим распределением ресурсов,

¹²² «Объединенный доклад о первом и втором раунде мониторинга ситуации по Узбекистану», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 20 – 22, см. на сайте <http://goo.gl/vno99d>.

¹²³ Более подробно см. Глава 14, «Тематическое исследование: Предотвращение коррупции в государственном секторе», ОЭСР/АКС, 2015 г., (упомянуто выше).

¹²⁴ Закон о Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, п. 2, параграф 1 Раздел 7.

что мешает их эффективной работе. Как отмечается в тематическом исследовании АКС по предупреждению коррупции, указанные институты «часто борются с проблемами отсутствия реальной политической поддержки, административных ресурсов и качественной реализации мер по борьбе с коррупцией, что часто от них непосредственно не зависит»¹²⁵. Тогда как с достаточно хорошим уровнем политической и административной поддержки некоторые существующие механизмы могли бы работать и без необходимости проведения институциональных реформ.

Выводы и рекомендации

В Итоговом докладе 2013 г. был сделан вывод о том, что «в странах – участниках АКС, как представляется, имеются возможности для повышения эффективности работы по предупреждению коррупции, выработки более четкого понимания того, что необходимо сделать, выделения достаточных ресурсов для реализации предупредительных мер и более систематической оценки достигнутых результатов».¹²⁶ За время после завершения второго раунда мониторинга ситуации, в политике по борьбе с коррупцией, в координации усилий и развитии механизмов мониторинга можно заметить явные улучшения. Стратегии и планы мероприятий стали более целенаправленными, некоторые из них в большей степени стали учитывать накопленный опыт, принимать во внимание оценку текущей ситуации и существующие коррупционные риски в различных сферах деятельности. Усовершенствованы механизмы координации действий. Стало больше инструментов антикоррупционной политики, которые активнее применяются на практике. Повысилась роль гражданского общества в разработке политики по борьбе с коррупцией. Имеются положительные примеры привлечения широкого круга заинтересованных лиц к подготовке документов, определяющих антикоррупционную политику, хотя участие их в процессе мониторинга реализации мероприятий в большинстве случаев ограничено. Повысилась и стала более разносторонней информированность общества, более разнообразными и качественными стали методы обучения по тематике антикоррупционной направленности, однако им по-прежнему не хватает целевого подхода. Появились новые инструменты, позволяющие гражданскому обществу участвовать в процессе мониторинга проводимых мероприятий. Тем не менее, эти инструменты все еще нужно опробовать. В будущем гражданское общество, деловые круги и представители науки могут играть более значимую роль в проведении реформ в области борьбы с коррупцией, и их можно более активно привлекать к этому процессу.

Основными проблемами для стран-участниц СПД по-прежнему являются отсутствие твердой основы для выработки документов, определяющих стратегию борьбы с коррупцией, отсутствие оценки целесообразности мер, недостатки планирования бюджета, отсутствие конкретных сроков выполнения мероприятий и измеряемых показателей для оценки степени выполнения поставленных задач. Эффективность существующих программ не оценивается должным образом, а результаты принимаемых мер по борьбе с коррупцией не определяются. Институты, которые отвечают за разработку антикоррупционной политики и за координацию действий, все еще не обладают достаточными ресурсами и независимым положением, что необходимо для надлежащего выполнения своих функций.

Заметные улучшения можно отметить в различных сферах деятельности, таких как оказание услуг или упрощение регистрационных процедур. Несмотря на то, что общую тенденцию в этой области можно считать позитивной, степень реализации правительством собственных программ по-прежнему остается низкой, а общий уровень коррупции в рассматриваемых странах остается высоким.

¹²⁵ «Тематическое исследование: Предотвращение коррупции в государственном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии», ОЭСР/АКС, 2015 г., с. 23, (упомянуто выше).

¹²⁶ «Реформы в области борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Текущее состояние и задачи на будущее, 2009 – 2013 гг.», ОЭСР/АКС, 2013 г. (упомянуто выше).

При проведении четвертого раунда мониторинга чрезвычайно важно будет обратить особое внимание на то, какая часть документов политики направлена на снижение коррупционных рисков и проблем в том числе на местном уровне; нужно проследить, какова эффективность применения новых инструментов мониторинга ситуации на практике и оценить, насколько действующие механизмы борьбы с коррупцией способствуют повышению результатов этой работы. Кроме того, важной частью мониторинга будет оценка того, в какой мере источники и содержание стратегий по борьбе с коррупцией соответствуют существующим коррупционным рискам, которые подробно описаны в имеющейся литературе или о которых говорят специалисты, а также бюджетным ассигнованиям, сопровождающим программные документы.

Рекомендации

Документы политики в антикоррупционной сфере

- Разработать документы антикоррупционной политики на основе содержательных консультаций с привлечением широкого круга заинтересованных лиц из числа представителей гражданского общества, научных кругов, международных партнеров и доноров, представителей деловых кругов и широкой общественности.
- Обеспечить, чтобы документы антикоррупционной политики были реалистичны, соответствовали финансовым возможностям страны и выполнимы, чтобы такие документы подкреплялись соответствующим бюджетом.
- Обеспечить, чтобы документы антикоррупционной политики были практическими инструментами с четкими мерами, конкретными сроками исполнения и показателями, способными измерить полученные результаты.
- Обеспечить, чтобы документы антикоррупционной политики базировались на оценке потребностей и были направлены на реальные коррупционные риски. Для этого необходимо проводить оценку существующих проблем с использованием широкого спектра источников, в т.ч. результатов анализа рисков.
- Регулярно пересматривать и обновлять документы антикоррупционной политики с учетом изменения ситуации, задач и потребностей.
- Обеспечить работу механизма координации и мониторинга реализации проводимых мероприятий и оценки эффективности предусмотренных документами политики антикоррупционных мер с привлечением гражданского общества. Публиковать результаты мониторинга с целью обеспечения подотчетности.

Исследования в области борьбы с коррупцией

- Регулярно проводить исследования по вопросам коррупции с целью оценки уровня коррупции, восприятия и личного опыта коррупции, а также уровня доверия к институтам государственной власти и воздействия антикоррупционных мер.
- Использовать результаты антикоррупционных исследований в разработке антикоррупционной политики, ее мониторинге и оценке воздействия мер по борьбе с коррупцией.
- Публиковать и широко распространять результаты антикоррупционных исследований.

Повышение степени информированности и просвещение

- Включить кампании, направленные на повышение информированности общества и просвещение населения, в документы антикоррупционной политики.

- Организовывать тщательно спланированные и четко нацеленные кампании по повышению информированности и просвещению населения с тем, чтобы обеспечить широкое участие общественности в процессе подготовки мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией, и активную поддержку в реализации антикоррупционных реформ. Привлекать гражданское общество к процессу подготовки и проведения кампаний по повышению информированности и просвещению населения.
- Посылать гражданам четкие сигналы о неприемлемости коррупции и способствовать более активному участию общества в борьбе с коррупцией.
- Включить обучение по антикоррупционным вопросам в образовательные программы на разных стадиях обучения.
- Поддерживать реализацию документов антикоррупционной политики при помощи регулярно проводимых информационных компаний, посвященных решениям практических вопросов, правам и обязанностям граждан, сталкивающимся с фактами коррупции, а также при помощи целенаправленной информационной и разъяснительной работы, направленной на наиболее подверженные коррупции сферы, и проводить оценку эффективности этих мер.

Координация антикоррупционной политики и институции, занимающиеся предупреждением коррупции

- Обеспечить, чтобы орган, занимающийся координацией и мониторингом антикоррупционной политики, был наделен четким мандатом, надлежащими полномочиями, кадровыми и финансовыми ресурсами, необходимыми для эффективной и независимой деятельности, в том числе на местном уровне. Укрепить подотчетность такого органа (органов).
- Предусмотреть постоянный специальный секретариат с сотрудниками, специализирующимися на вопросах борьбы с коррупцией.
- Назначить в каждой ведомстве, которое участвует в реализации стратегии по борьбе с коррупцией, сотрудников, которые отвечают за составление отчетов и за координацию действий с центральным органом/секретариатом.
- Повысить возможности органов публичной власти в разработке и реализации секторальных мер по борьбе с коррупцией, организовать для них аналитическую и методическую поддержку, обеспечить координацию действий между лицами, ответственными за антикоррупционные меры.
- Создать механизм координации усилий организаций – доноров с тем, чтобы организовать эффективную поддержку донорами мероприятий по реализации антикоррупционной стратегии и других программ, направленных на противодействие коррупции, обеспечение добропорядочности и надлежащего государственного управления.
- Повысить видимость механизма координации антикоррупционных мер, в частности, за счет подготовки и публикации регулярных отчетов о своей работе и периодических докладов парламенту.

ГЛАВА 3. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В данной главе анализируется положение дел с криминализацией коррупции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, включая взяточничество и другие коррупционные преступления, ответственность юридических лиц, определение понятия государственного должностного лица, санкции и конфискацию, сроки давности привлечения к ответственности и иммунитеты, международное сотрудничество и взаимную правовую помощь. В ней говорится о том, что страны региона добились значительного прогресса в деле приведения своего национального законодательства в соответствие с международными стандартами борьбы с коррупцией. Однако из-за консервативного правового мышления и традиционно медленного развития уголовного права полного соответствия международным стандартам пока достичь не удалось. В результате, в составах преступлений, относящихся к взяточничеству, отсутствуют необходимые элементы, торговля влиянием еще не всегда признается уголовно наказуемым деянием, не предусматривается конфискация доходов от коррупционной деятельности, а нормы, предоставляющие иммунитет, создают несоразмерную защиту от уголовного преследования. В данной главе также исследуются возможности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Многие страны добились успехов в соблюдении международных стандартов, касающихся правоохранительных органов, занимающихся борьбой с коррупцией, но по-прежнему остаются нерешенными такие вопросы, как наличие у них адекватной специализации, соответствующей институциональной и процессуальной автономии и необходимых ресурсов. Что касается практики проведения следственных действий и уголовного преследования в делах о коррупции, странам региона необходимо наращивать возможности по применению современных следственных методов и проведению финансовых расследований. На практике также отмечаются недостатки в расследовании дел о коррупции среди высокопоставленных лиц, с которой странам необходимо бороться.

В ходе третьего раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий было установлено, что в ряде стран, особенно в Армении, Азербайджане и Украине, достигнут дальнейший прогресс в соблюдении международных стандартов в области криминализации коррупции. Однако, несмотря на все предпринятые в прошлом усилия, некоторым странам еще не удалось привести свое уголовное право в соответствие с общепризнанными и недвусмысленными международными стандартами.

Криминализация коррупции и гармонизация законодательства

Международные стандарты требуют криминализации коррупции. Уголовно-правовые санкции обеспечивают необходимый уровень сдерживания и наказания для такого серьезного правонарушения, как коррупция. Уголовное право и процесс при помощи ряда следственных инструментов обеспечивают наиболее эффективные способы обнаружения и уголовного преследования коррупции.

Поэтому, системы, в которых параллельно существуют и административные, и уголовные санкции в отношении взяточничества и других правонарушений, подвергаются последовательной критике в ходе мониторинга в рамках Стамбульского плана действий. Из стран СПД только **Казахстан** и

Таджикистан сохранили административную ответственность для основных коррупционных правонарушений, таких как взяточничество, наряду с нормами уголовного права, иногда конкурирующими с ними. **Украина** первоначально имела такие же административные нормы, но постепенно их отменила во исполнение рекомендаций СПД и ГРЕКО. Последние конкурирующие нормы были отменены в октябре 2014 г., когда из закона были удалены административные санкции за получение государственным должностным лицом незаконных подарков (что также могло быть квалифицировано, как получение взятки).

И хотя соответствующие правовые нормы (как общие, касающиеся всех административных правонарушений, так и частные, относящиеся к конкретному административному правонарушению коррупционной направленности) часто содержат положение о том, что норма об административном правонарушении применима только в том случае, если не применима уголовно-правовая норма, такое разграничение двух типов нарушений не является удовлетворительным. Такой подход сам по себе может способствовать развитию коррупции, поскольку он отдает вопрос о квалификации правонарушения на усмотрение прокуратуры или суда.

В некоторых случаях, два типа правонарушений отделены друг от друга за счет использования некоего порога, т. е. правонарушение становится уголовно наказуемым, если полученное благо превышает определенную пороговую величину. Цель, казалось бы, состоит в том, чтобы не применять уголовные санкции в отношении мелких правонарушений. Однако такой подход не соответствует международному стандарту, который требует криминализации взяточничества вне зависимости от размера полученного преимущества. Более того, все страны региона применяют концепцию ‘малозначительного’ преступления (*de minimis*), которая позволяет прекращать преследование правонарушений, имеющих все формальные признаки преступления, но, при этом, считающихся малозначительными. Другим способом решения данной проблемы является реформирование системы уголовного и административного права и введение в нее понятия незначительных уголовных правонарушений, охватывающего некоторые незначительные преступления и серьезные административные правонарушения (которые часто все равно имеют уголовную природу).

Врезка 7. Административная ответственность за правонарушения взяточничества

В 2014 г. **Казахстан** принял новый Кодекс об административных правонарушениях, но сохранил в нем статьи об административных правонарушениях, конкурирующих с преступлениями взяточничества. Например, статьи 676 и 677 предусматривают санкции за предоставление физическим лицом лицу, уполномоченному выполнять государственные функции, и получение последним, каких-либо незаконных материальных благ, подарков и т. д., если состав таких действий не содержит элементов уголовно наказуемого деяния. Зеркальная норма содержится и в Уголовном кодексе (в который в 2014 г. также был принят в новой редакции; статьи 366-367), которая однозначно исключает из сферы действия уголовного права случаи, когда государственное должностное лицо получает подарок впервые, при отсутствии предварительной договоренности о его получении, когда такой подарок делается за ранее совершенное действие (бездействие) и когда его стоимость не превышает (приблизительно) 11 евро (по состоянию на 2016 г.).

Кодекс об административных правонарушениях **Таджикистана** предусматривает административную ответственность за получение государственным должностным лицом дополнительного вознаграждения или за предоставление такого вознаграждения государственному должностному лицу. Не предусмотрено никакого разграничения данной нормы с уголовной ответственностью за получение взятки / дачу взятки.

Источник: Кодекс об административных правонарушениях Казахстана, 2014 г., с изменениями; Кодекс об административных правонарушениях Таджикистана; Отчеты СПД о мониторинге.

Указанные положения Уголовного кодекса **Казахстана** (статья 367 УК; см. выше врезку 7) исключают из сферы уголовной ответственности дачу впервые подарка государственному должностному лицу за ранее совершенное последним законное действие (бездействие), если при этом не имелось ранее достигнутой договоренности о таком обмене и если стоимость подарка не превышает небольшую сумму. Определение подарка широко сформулировано и включает в себя денежные подарки. Эта норма задумана для того, чтобы охватить случаи дарения государственным

должностным лицам недорогих подарков в знак благодарности после того, как была оказана государственная услуга. Однако, эту норму можно считать противоречащей международным стандартам, так как она разрешает дачу денежных подарков и поощряет культуру коррупции в государственных учреждениях (искажая понимание того факта, что за оказание государственных услуг никого не нужно благодарить).

В большинстве стран СПД также имеются специальные законы по борьбе с коррупцией, в которых дается определение понятия ‘коррупция’ и приведен список правонарушений в сфере коррупции и / или правонарушений, связанных с коррупцией. В таких законах обычно определены рамки антикоррупционных мер, а в части, касающейся ответственности за коррупционные правонарушения, даются ссылки на специальные нормы, например, нормы административного и уголовного кодексов. Данный подход в большинстве случаев позволяет избегать противоречий, так как и административная, и уголовная ответственность, каждая, основана на своем собственном кодексе.

Врезка 8. Определение коррупции

Новый Закон **Казахстана** о противодействии коррупции (вступил в силу в январе 2016 г.) определяет коррупцию как:

“незаконное использование [государственными должностными лицами] своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей для получения или извлечения, лично или через посредников, имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя и третьих лиц, а также дача взятки такому государственному должностному лицу путем предоставления ему благ и преимуществ”.

Новый закон **Украины** о предотвращении коррупции (вступил в силу в апреле 2015 г.) определяет коррупцию как:

“использование [публичным служащим] предоставленных ему должностных полномочий или связанных с ними возможностей для извлечения незаконных благ или получения таких благ или получения обещания / предложения предоставить такие блага такому служащему или другим лицам, или, соответственно, обещание / предложение или предоставление незаконного блага [публичному служащему] или, по его просьбе, другим физическим или юридическим лицам, с целью побудить его к незаконному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с ними возможностей”.

Источник: Закон Казахстана о противодействии коррупции (2015 г.); Закон Украины о предотвращении коррупции (2014 г.).

Однако антикоррупционные законы общего действия могут порождать не нужную путаницу, давая, например, иное определение понятия государственного должностного лица, подлежащего ответственности, определение неправомερных преимуществ и т. д. Эти определения также могут противоречить другим законам, регулирующим отдельные секторы государственного управления (например, законы о государственной службе). Поэтому в отчетах СПД о мониторинге рекомендовалось провести гармонизацию общих антикоррупционных законов с другими нормативными актами, в особенности с административным и уголовным кодексами.

Новым трендом в странах СПД является выделение категории “коррупционных преступлений”, которые влекут за собой применение специальных общих правил о мерах наказания, об освобождении от ответственности, о давности преступления и т. д. Например, в 2014 г. **Украина** впервые ввела в действие список “коррупционных преступлений”, который включал следующие виды правонарушений: незаконное присвоение имущества, хищение путем злоупотребления служебным положением; незаконное завладение вооружением путем использования служебного положения; незаконное завладение различными видами наркотических средств путем использования служебного положения; незаконное завладение документами путем использования служебного положения; незаконное присвоение военнoслужашим оружия; а также “основные” коррупционные преступления, такие как взяточничество, злоупотребление служебным положением и нецелевое использование бюджетных средств. Не все из этих преступлений, в строгом смысле слова, представляют собой “коррупцию” и многие могут быть даже не связаны с коррупцией.

Такие “коррупционные преступления” исключены из сферы применения ряда норм Уголовного кодекса **Украины**, которые позволяют получить в различных формах освобождение от уголовной ответственности или наказания, в частности: норм о деятельном раскаянии; примирение с жертвой; передача на поруки; изменение обстоятельств; возможность применения более мягкой санкции, чем санкция, предусмотренная в законе; если лицо признано не представляющим общественной опасности, освобождение от отбывания наказания с испытательным сроком; условное освобождение от отбывания наказания; замена неотбытой части наказания более мягкой санкцией; освобождение от отбывания наказания по амнистии; и т.д. Эти нормы часто использовались для освобождения лиц, обвиненных в совершении коррупционных преступлений, от отбывания реальных сроков наказания, что делало уголовную ответственность за эти преступления в Украине неэффективной (также см. далее раздел о санкциях)¹²⁷.

Концепция “коррупционных преступлений” появилась в **Казахстане** еще в 2003 г. Новый Уголовный кодекс, вступивший в силу в 2015 г., внес изменения в список “коррупционных преступлений”, и на сегодняшний день он включает в себя: незаконное присвоение или растрата имущества другого лица, доверенного государственному должностному лицу; мошенничество, совершенное государственным должностным лицом; лжепредпринимательство государственного служащего; выставление фиктивного счета государственным должностным лицом; создание финансовой пирамиды и руководство ею, совершенные государственным должностным лицом; отмывание денег государственным должностным лицом; контрабанда, совершенная государственным должностным лицом; рейдерский захват юридического лица, совершенный государственным должностным лицом; организация незаконного игорного бизнеса государственным должностным лицом; злоупотребление служебным положением; превышение полномочий с целью получения выгоды; незаконное участие в коммерческой деятельности; воспрепятствование предпринимательской деятельности; получение и дача взяток; посредничество при подкупе; должностной подлог; бездействие должностного лица; злоупотребление полномочиями и превышение полномочий военнослужащим. Уголовный кодекс 2015 г. также запретил применение в отношении коррупционных преступлений следующих норм: условное освобождение; освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с жертвой; освобождение от ответственности под залог; освобождение от ответственности в связи с истечением срока исковой давности.

Отчет СПД о третьем раунде мониторинга раскритиковал отсутствие понятных критериев отнесения преступлений к коррупционным преступлениям в Казахстане. В отличие от прежнего Уголовного кодекса новый не содержит условия отнесения деяния к разряду коррупционных - “получение правонарушителем материальных благ и преимуществ”. Кроме того, новый УК (как и предшествующий Уголовный кодекс) не относит к коррупционным преступлениям, совершенные в частном секторе (например, преступления из Главы 9 “Уголовные преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях”, в том числе коммерческий подкуп). Не относится к сфере коррупции и такое преступление как “Получение незаконного вознаграждения” (ст. 247 УК 2014 г.), которое фактически включает в себя подкуп работников, которые не являются служащими (т.е. не выполняют управленческих, административных или финансовых функций).¹²⁸

¹²⁷ ОЭСР / АКС (2015), Отчет третьего раунда мониторинга об Украине, стр. 42, <http://goo.gl/nYQrkc>.

¹²⁸ ОЭСР / АКС (2014), Отчет третьего раунда мониторинга о Казахстане, стр. 34 - 36, <http://goo.gl/fyZRq4>.

Врезка 9. Криминализация коррупции в Кыргызстане

Кыргызстан – единственная страна СПД, в которой имеется отдельное преступление, именуемое “Коррупция”; оно существует в дополнение к ‘традиционным’ правонарушениям взяточничества. В соответствии с Уголовным кодексом (ст. 303), коррупция – это ‘умышленные действия, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства’. Оно наказывается суровыми санкциями: лишением свободы на срок от 8 до 15 лет с обязательной конфискацией за основное преступление и лишением свободы на срок от 15 до 20 лет с конфискацией за преступление, совершенное при отягчающих обстоятельствах.

В отчете СПД о втором раунде мониторинга делался вывод о том, что этот состав преступления пересекался с составами других преступлений, связанных с коррупцией (например, с дачей взятки и получением взятки, элементами составов преступлений, совершенных организованной группой), и противоречил основному для верховенства права принципу правовой определенности. “Несмотря на то удобство, которое представляет собой столь широко сформулированный состав преступления для правоохранительных органов, его сохранение в законодательстве и применение на практике противоречит фундаментальным принципам справедливого суда. Если в других коррупционных составах существуют пробелы, их необходимо заполнять, а не компенсировать за счет такого “универсального” состава преступления.” Отчет о третьем раунде мониторинга подтвердил обеспокоенность в отношении применения на практике этого состава преступления. “Его расплывчатые формулировки перекликаются с составами других коррупционных преступлений, что создает условия для злоупотреблений, избирательного применения и коррупции.”

Источник: Отчеты СПД о мониторинге Кыргызстана.

Преступления взяточничества и их элементы

Дача и получение взяток криминализированы во всех странах СПД. Однако составам соответствующих преступлений часто не хватает элементов, предписанных международными стандартами, к тому же у них есть и другие недостатки, которые могут препятствовать их эффективному применению. Ряд стран СПД вносят изменения в свое уголовное законодательство с тем, чтобы привести его в соответствие с этими стандартами и рекомендациями, выработанными при помощи механизмов мониторинга, включая Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией.

Предложение, обещание или предоставление / принятие, просьба

В соответствии с Конвенцией ОЭСР против коррупции, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН против коррупции, состав активного подкупа должен включать в себя преднамеренное предложение, обещание¹²⁹ или предоставление неправомерного преимущества государственному должностному лицу. Каждый элемент необходимо криминализировать как законченное и автономное правонарушение, связанное с активным подкупом. Точно так же требуется криминализировать в качестве законченного и автономного правонарушения просьбу какого-либо неправомерного преимущества и принятие предложения / обещания такого преимущества, а также получение неправомерного преимущества как такового. Просьба отличается от вымогательства, т. е. ситуации, в которой взяткополучатель принуждает другое лицо к даче взятки под угрозой неблагоприятных последствий.

¹²⁹ В некоторых своих отчетах третьего раунда оценивания (напр., о Хорватии, §48, <http://goo.gl/QGQWvd>; и Эстонии, §69, <http://goo.gl/jupDH9>) ГРЕКО признала, что «обещание» может включать и «предложение» неправомерного преимущества, но только тогда, когда на это имеется однозначная судебная практика. В то же самое время, в своем Отчете третьего раунда оценивания о Словакии (§104; <http://goo.gl/VOSVGV>) ГРЕКО отмечала, что «предложение» является особенно важным элементом, так как оно включает взятки, которые были предложены (но не были приняты), и часто влечет за собой фактическую «дачу» или «обещание» неправомерного преимущества (таким образом говоря о ситуациях, в которых потенциальные правонарушители «испытывают» своего собеседника)».

Такие требования объясняются необходимостью четко объявить такие деяния преступными и устранить любые возможные пробелы в законодательстве. Автономная природа таких преступлений означает, что, например, просьба какого-либо неправомерного преимущества, предложение или обещание неправомерного преимущества не требует того, чтобы другая сторона ответила утвердительно на такую просьбу, предложение или обещание, или хотя бы знала о них.

"Обещание" имеет место в тех случаях, когда взяткодатель принимает на себя обязательство предоставить неправомерное преимущество позднее (например, после того, как должностное лицо совершило деяние по просьбе взяткодателя), не зависимо от того, выпрашивал ли такое обещание взяткополучатель. "Предложение" может охватывать ситуации, в которых взяткодатель демонстрирует готовность предоставить неправомерное преимущество. "Дача взятки" происходит тогда, когда взяткодатель фактически передает неправомерное преимущество. "Просьба" имеет место в тех случаях, когда должностное лицо указывает или дает понять другому лицу, в явной или неявной форме, что ему придется заплатить взятку для того, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или воздержалось от его совершения. "Принятие предложения или обещания взятки" происходит тогда, когда должностное лицо, в ответ на такое предложение или обещание, дает понять, что готово принять будущую взятку. "Получение" означает фактическое принятие неправомерного преимущества должностным лицом или кем-либо еще¹³⁰.

Состав преступления обещания или предложения взятки не должен предусматривать принятия взяткополучателем такого предложения/обещания. В противном случае преступление, заключающееся в предложении/обещании, не будет законченным, так как оно будет требовать ответного действия. Это также будет противоречить установившемуся в уголовном праве общему пониманию того, что подкуп не должен требовать наличия взаимной договоренности обеих сторон: действия лица, инициирующего подкуп в любой форме, должно быть достаточно, и оно должно преследоваться по закону. Например, в Оценочном отчете третьего раунда о Латвии ГРЕКО рекомендовала удалить фразу "если предложение принято" для инкриминирования активного подкупа, и эта рекомендация была принята и соответствующие поправки в законодательство вступили в силу в 2013 г.¹³¹.

РГБП ОЭСР объяснила разницу между "предложением" и "обещанием" следующим образом: предложение имеет место тогда, когда взяткодатель по своей собственной инициативе выражает готовность заплатить государственному должностному лицу. Обещание шире и включает в себя однозначное обязательство взяткодателя заплатить, к которому его побуждает должностное лицо¹³². "Обещание" также включает в себя ситуации, в которых взяткодатель берет на себя обязательство предоставить неправомерное преимущество позднее, или договаривается об этом с должностным лицом, например, после того, как государственное должностное лицо выполнило действие, о котором просил взяткодатель. "Предложение" может включать и ситуации, в которых взяткодатель демонстрирует свою готовность предоставить неправомерное преимущество в любой момент¹³³. В Литве, помимо "обещания, предложения и принятия обещания или предложения о взятке", законом

¹³⁰ См. Пояснительный доклад к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, §§ 36, стр. 41-42, <http://goo.gl/iamLFu>, и публикацию ОЭСР "Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права", 2008, стр. 26-27, <http://goo.gl/dnOodh>. Отличное истолкование "обещания/предложения" можно найти в Законодательном справочнике Конвенции ООН против коррупции, согласно которому обещание подразумевает соглашение между взяткодателем и взяткополучателем, а предложение не означает согласия со стороны потенциального взяткополучателя (§197; см. <https://goo.gl/8zTV6l>).

¹³¹ ГРЕКО (2014), Дополнение ко Второму отчету о соблюдении Латвией рекомендаций ГРЕКО, третий раунд, стр. 3, <http://goo.gl/9n2loK>.

¹³² ОЭСР / РГБП (2014), Отчет (Фаза 1) о Латвии, 2014, §12, <http://goo.gl/nxkMo6>.

¹³³ ОЭСР / РГБП (2015), Отчет (Фаза 2) о Латвии, 2015, §198, <http://goo.gl/DqmTPO>.

также специально предусмотрены ситуации, в которых взяткодатель “согласился дать” взятку в ответ на ее просьбу, или в которых взяткополучатель “обещает принять” взятку¹³⁴.

Все страны-члены СПД криминализировали дачу и получение взятки в государственном секторе. После второго раунда мониторинга еще три страны-члена СПД криминализировали прочие составы преступлений, подлежащие криминализации: в 2012 г. **Армения** криминализировала просьбу неправомерного преимущества и принятие предложения/обещания предоставить неправомерное преимущество; в 2013 – 2014 гг. **Украина** криминализировала обещание предоставить неправомерное преимущество и принятие предложения/обещания предоставить неправомерное преимущество, а также просьбу неправомерного преимущества, во всех составах взяточничества (в государственном и частном секторах). Сегодня **Армения** и **Украина** полностью выполнили все соответствующие требования¹³⁵. **Монголия** в своем новом Уголовном кодексе, принятом в 2015 г. (вступает в силу в 2016 г.), также криминализовала как предложение и обещание со стороны взяткодателя, так и их получение (но не просьбу взятки). См. обзор положения по странам-членам СПД в приведенной ниже таблице.

Украина является единственной страной СПД, которая дала в своем Уголовном кодексе определения терминам “предложение / обещание”: *предложение* означает выражение лицу, являющемуся работником предприятия, учреждения или организации, или лицу, оказывающему публичные услуги, или служащему [государственному должностному лицу] намерения передать неправомерное преимущество, в то время как *обещание* означает выражение такого намерения с указанием времени, места и способа передачи неправомерного преимущества (примечание к ст. 354 УК).

Таблица 11. Криминализация элементов преступлений взяточничества в странах СПД

	Предложение	Обещание	Просьба (требование)	Принятие предложения или обещания
Армения	✓	✓	✓	✓
Азербайджан	✓	✓	✓	✓
Грузия	✓	✓	✓	✓
Казахстан	—	—	—	—
Кыргызстан	—	—	—	—
Монголия	✓	✓	—	✓
Таджикистан	—	—	—	—
Украина	✓	✓	✓	✓
Узбекистан	—	—	—	—

Источник: Отчеты СПД о мониторинге, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

¹³⁴ Уголовный кодекс Литвы, Ст. 227, цитировано по: ГРЕКО (2013), Второй отчет о выполнении Латвией рекомендаций ГРЕКО, Третий раунд оценивания, стр. 4 и 7, <http://goo.gl/abHwU4>.

¹³⁵ Российская Федерация, которая, подобно другим странам бывшего СССР, выступала против криминализации предложения/обещания, их принятия и просьбы взятки как законченных составов преступлений, разработала проект закона о внесении большинства соответствующих норм в свой Уголовный кодекс. Однако этот закон так и не был принят по состоянию на март 2016 г. См. ГРЕКО (2014), Отчет о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО, Третий раунд оценивания, стр. 6-7, <http://goo.gl/Gf09a5>.

Страны, в законодательстве которых отсутствуют соответствующие правовые нормы, часто используют незавершенные составы преступлений – покушение на преступление и приготовление к преступлению – которые, как предполагается, в сочетании с составом дача / получение взятки, должны охватывать и случаи предложения / обещания, их принятия, а также просьбы дать взятку. Однако, такой подход, в целом не был воспринят ни механизмом мониторинга СПД, ни каким-либо другим механизмом антикоррупционного мониторинга. Это подтвердил и третий раунд мониторинга СПД.

Вывод в результате мониторинга СПД состоит в том, что неоконченные составы преступлений в случае с подкупом не являются функционально эквивалентными по следующим причинам:

Во-первых, ответственность за приготовление к даче взятки наступает только в случае преступлений определенной тяжести (например, в **Казахстане** и **Таджикистане** – только в случае тяжких и особо тяжких преступлений).

Во-вторых, покушение лица на преступление, связанное с подкупом, происходит тогда, когда само преступление не было завершено ввиду причин, находящихся вне сферы контроля такого лица. Кроме того, в некоторых уголовных кодексах содержатся нормы об освобождении лица от ответственности в случае добровольного отказа такого лица от преступления, т. е. в случаях прекращения по собственной воле правонарушителя подготовки к подкупу или к покушению на подкуп. Это, например, означает, что если лицо попросит дать ему взятку, а впоследствии отзовет свою просьбу, оно освобождается от ответственности. Точно также лицо будет освобождено от уголовной ответственности, если оно отзовет свое предложение или обещание дать взятку до получения однозначного отказа от потенциального взяткополучателя¹³⁶.

В-третьих, незавершенные преступления часто наказываются менее суровыми санкциями. Например, в **Таджикистане** срок и сумма соответствующего наказания не может превышать половины (за приготовление к преступлению) или $\frac{3}{4}$ (за покушение на преступление) максимального срока или суммы наиболее суровой санкции, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса за совершенное преступление. В **Узбекистане** этот показатель составляет $\frac{3}{4}$ величины санкции и за приготовление к преступлению, и за покушение на преступление. В **Монголии** размер санкции не может превысить половину (за приготовление к преступлению) или две трети (за покушение на преступление) величины наиболее суровой санкции, предусмотренной для самого преступления. Как сказано в одном из отчетов СПД о мониторинге второго раунда, такая скидка является несоразмерной тяжести преступления в форме обещания или предложения взятки (поскольку оно касается умышленного покушения на дачу взятки должностному лицу, которая не состоялась из-за обстоятельств, не зависящих от правонарушителя)¹³⁷. В связи с аналогичными нормами Уголовного кодекса **России** Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству отметила, что такие уголовные санкции могут оказаться неэффективными, несоразмерными и не имеющими сдерживающего воздействия¹³⁸.

В-четвертых, ответственность за обещание и предложение взятки гораздо эффективнее попыток охватить те же деяния при помощи покушения. В этом случае достаточно доказать умышленное обещание или предложение лица дать взятку, вместо того, чтобы доказывать умысел на дачу взятки, которая не произошла из-за обстоятельств, не зависящих от такого лица. То же самое касается требования или принятия предложения / обещания дать взятку.

¹³⁶ См., напр., Отчет СПД второго раунда о Казахстане, стр. 28; <http://goo.gl/gqiE0m>; Объединенный отчет СПД о первом и втором раунде мониторинга Монголии, стр. 33, <http://goo.gl/8IKeV3>.

¹³⁷ Отчет СПД второго раунда о Казахстане, стр. 29.

¹³⁸ ОЭСР / РГБП (2012), Отчет (Фаза 1) о России, §12, <http://goo.gl/RTqKmn>. См. также ГРЕКО (2012), Отчет третьего раунда оценивания о России (§55, <http://goo.gl/KAUu9d>), в котором критикуется ссылка на незаконченные составы для охвата предложения, обещания, просьбы взятки и их принятия.

И наконец, преследование обещания / предложения дать взятку как незавершенного преступления не охватывает все ситуации, возможные на практике. Например, устное обещание или предложение, которое будет рассматриваться как демонстрация умысла на дачу взятки, без совершения минимальных действий, которые будут составлять приготовление к даче взятки или покушение на дачу взятки, останется безнаказанным¹³⁹.

Один из аргументов, которые часто используют против криминализации предложения / обещания дать взятку и просьбы дать взятку как самостоятельных преступлений, заключается в том, что простое предложение или обещание показывает лишь намерение, в отношении которого лицо еще не совершило никаких действий. И такое намерение не несет опасности, достаточной для того, чтобы его криминализовать в полной мере¹⁴⁰. Но это напрямую противоречит тому, как международные стандарты относятся к обещанию, предложению дать взятку, просьбе дать взятку, принятию обещания или предложения – как к деяниям, представляющим достаточную общественную опасность для того, чтобы к ним относиться как к завершенным преступлениям, и более того, чтобы наказывать за них по крайней мере такими же суровыми санкциями, какие применяются в отношении дачи взятки и получения взятки. Например, в своем отчете третьего раунда оценивания о Российской Федерации, ГРЕКО отметила, что “предложение и обещание, требование и принятие предложения или обещания, которые являются ключевыми компонентами составов преступлений подкупа, установленными в соответствии с Конвенцией, необходимо недвусмысленно криминализовать для того, чтобы четко заклеить такие деяния, подчинить их тем же правилам, которым подчинены дача и получение взятки, и избежать образования пробелов в законодательстве”¹⁴¹.

Интересно отметить, что в пояснительных материалах к КПК ООН предлагается несколько иной подход. В Законодательном руководстве к выполнению КПК ООН говорится, что в некоторых странах законодательство может включать обещание и предложение в положения, касающиеся попытки совершить подкуп. И это только тогда, когда этого не происходит, обещание/предложение должны рассматриваться отдельно¹⁴². В то же время в более поздней публикации УНП ООН (Исследование ситуации с выполнением) отмечалось, что соответствующие деяния можно включать в положения общей части национального уголовного кодекса, например, в отношении подготовки или попытки совершить преступление, “хотя может потребоваться дальнейшее изучение того, может ли такой подход заменять собой полную криминализацию. Более того, не следует забывать, что использования такого рода общих положений таит в себе опасность применения заниженных санкций и ставит вопрос о вынесении разных наказаний за сопоставимые проступки. Вот почему обычно отдается предпочтение независимому вменению этих разных форм основного коррупционного поведения. При этом, в случае их использования, положения о попытке или подготовке должны быть четко проработаны и не содержать ограничений (например, “при условии возникновения общественной опасности в результате деяния”) или предлагать исключений (например, за “преступления меньшей тяжести”), которые ограничивают уголовную ответственность согласно Конвенции”¹⁴³.

¹³⁹ Например, в решении бельгийского уголовного суда от 18 мая 2001 г. сказано о том, что вопрос лица, задержанного полицией после ДТП для определения степени алкогольного опьянения при помощи алкотестера (“Может быть договоримся? Ведь нас здесь только двое?”) может считаться предложением. Это лицо было осуждено за активный подкуп. (ГРЕКО, Отчет третьего раунда оценивания о Бельгии, стр. 25; <http://goo.gl/68idU1>).

¹⁴⁰ См. ОЭСР / АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 36-37, <http://goo.gl/k0Y1Pn>.

¹⁴¹ ГРЕКО (2012), Отчет третьего раунда оценивания о России (Тема I), стр. 22-23, <http://goo.gl/J3zacr>.

¹⁴² Законодательное руководство по выполнению КПК ООН, §197; см. <https://goo.gl/8zTV6l>.

¹⁴³ Исследование ситуации с выполнением Конвенции ООН против коррупции по темам: криминализация коррупции, правоприменение и международное сотрудничество, стр. 15, см. <https://goo.gl/zlM9SP>.

Из четырех стран СПД, криминализировавших эти правонарушения, ни одна активно не обеспечивает соблюдение этих норм; страны продолжают опираться на традиционные составы дачи и получения взятки, и не очень стремятся преследовать предложение и обещание дать взятку. Например, в Отчете о третьем раунде мониторинга **Азербайджана** говорится о том, что власти страны сообщили о четырех делах, заведенных по данной квалификации. Однако из бесед с практикующими правоохранителями, состоявшихся во время посещения страны, выяснилось, что практика расследования преступлений, связанных с подкупом, в значительной степени ориентирована на традиционное доказывание состава дачи взятки или получения взятки, а не на случаи, в которых сделка, или договоренность сторон, остались незавершенными. Прокуроры и следователи также говорили о том, что на практике трудно квалифицировать стадии этого преступления и что они сталкиваются с серьезными проблемами при его доказывании. Хотя закон не требует от прокурора доказывать существования “договора” между взяткодателем и взяткополучателем, на практике преступление, связанное с подкупом (взятничеством), считается доказанным только тогда, когда подкупаемое государственное должностное лицо поймано с поличным при получении взятки. Суды, похоже, ожидают наличия доказательств именно такого уровня¹⁴⁴.

Прямо или косвенно (лично или через посредников)

В соответствии с международными договорами, дача и получение взятки должны быть однозначно криминализованы как для деяний, совершенных напрямую, т.е. лично, так и для деяний, совершенных косвенно, т.е. через посредников. Посредников часто используют как канал для доставки взятки или для подготовки акта подкупа. Поэтому тот факт, что неправомерное преимущество было обещано / предложено / передано или запрошено / принято не лично, а через посредника, не должен освобождать от ответственности взяткодателя или взяткополучателя.

Когда слова “лично или через посредника”, или какой-либо их эквивалент, не включены в состав преступлений взятничества, подкуп с использованием посредников может быть охвачен при помощи норм о соучастии. В таком случае, не имеет значения, действовал ли посредник добросовестно или недобросовестно (*т.е.* не имеет значения, знал или нет посредник о том, что преимущество предназначено для дачи взятки). Применение норм о соучастии также не должно приводить к освобождению основных правонарушителей (взяткодателя и взяткополучателя) от ответственности. Поэтому, чтобы устранить пробелы в законодательстве и не допускать непоследовательного применения закона, рекомендуется включать слова “лично или через посредников” в соответствующие составы преступлений.

Уголовные кодексы всех стран СПД, за исключением **Украины** и **Монголии** (в отношении получения взятки), в явной форме охватывают подкуп, совершенный прямо или косвенно (через посредников). При этом, что касается **Украины**, в целях мониторинга СПД согласился с выводами Отчета ГРЕКО об Украине (в рамках третьего раунда оценивания), что ситуации, связанные с косвенным совершением коррупционных преступлений, криминализованы при помощи общих правил о соучастии. В частности, в части второй статьи 27 Уголовного кодекса Украины сказано, что преступление может быть совершено основным субъектом преступления “непосредственно или с использованием других лиц, которые не подлежат уголовной ответственности за совершенное”. Если посредник знает о подкупе, он считается соучастником на основании статьи 27 Уголовного кодекса¹⁴⁵.

Дачу и получение взятки через посредника можно дополнить (хотя международные стандарты этого не требуют) специальным составом посредничество в подкупе (такие составы существуют в **Армении, Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане**, а также в других странах АКС, например, в

¹⁴⁴ ОЭСР / АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 29, <http://goo.gl/8aWNU8>.

¹⁴⁵ ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда об Украине (Тема I), §66, <http://goo.gl/7dZ1RT>; ОЭСР / АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 45.

Беларуси, Хорватии, Эстонии, Латвии, России. Однако, в таком случае необходимо избегать наложения таких норм на нормы о соучастии в преступлениях, связанных с подкупом (в особенности, возможности применения разных санкций)¹⁴⁶. Такой подход представляет собой полезный инструмент для преследования посредников, но он не должен приводить к отвлечению внимания от основных актов подкупа.

Благополучатели - третьи лица

Еще один необходимый элемент составов взяточничества заключается в том, что не должно иметь значения, для кого предназначено неправомерное преимущество (а именно: для самого должностного лица или для другого физического или юридического лица), если оно предоставляется в обмен на действия (или воздержание от действий) должностного лица во исполнение его должностных обязанностей. Это требование преследует цель охватить такие ситуации, в которых должностное лицо просит предоставить преимущество своему родственнику, своей политической партии, своему профсоюзу, своей благотворительной организации или компании, когда взятка передается третьему лицу, должником которого (и т.д.) является такое должностное лицо. Благополучатель – третье лицо может быть как физическим, так и юридическим лицом; при этом не важно, был ли у благополучателя третьего лица умысел и участвовало ли оно в совершении коррупционного преступления.

Нормы, содержащиеся в Уголовных кодексах **Армении, Азербайджана, Грузии и Украины**, в явной форме охватывают подкуп в пользу других лиц; Уголовный кодекс **Казахстана** включает этот элемент в состав преступления получения взятки. Что касается других стран СПД, Уголовные кодексы **Кыргызстана** (в отношении получения взяток, кроме случаев вымогательства) и **Монголии** не содержат конкретного упоминания благополучателей третьих лиц. Частично такие лица учтены в разъясняющих постановлениях Верховных Судов соответствующих стран¹⁴⁷. В этих постановлениях указывается, что взятка может быть предназначена не для самого должностного лица, а для близких ему лиц (родственников, друзей, и т.д.). Однако такие разъяснения не в полной мере соответствуют международным договорам, устанавливающим, что благополучателем третьим лицом может быть любое лицо, физическое или юридическое, близкое должностному лицу или какое-либо иное лицо¹⁴⁸. В аналогичном постановлении Верховного Суда **Узбекистана** содержится иное разъяснение: в нем говорится, что взяточничество должно включать ситуации, в которых взятку получают “другие лица”, о чем должностное лицо знает или это происходит по его инструкции.

Уголовные кодексы некоторых стран СПД (Кыргызстан, Таджикистан и Украина) содержат нормы о том, что должностное лицо может получить взятку в обмен на его действие или бездействие на благо взяткодателя или лиц, которых он представляет. Однако, такая концепция благополучателей третьих лиц отличается от того, что требуется в соответствии с международными стандартами и, скорее, относится к подкупу через посредников.

Неправомерное преимущество

Одним из элементов состава взяточничества, требуемых в соответствии с международными стандартами, с воплощением которого в своем законодательстве испытывают трудности многие

¹⁴⁶ См., например, ГРЕКО, Отчет третьего раунда об Армении (§82, <http://goo.gl/rYzbny>) и Эстонии (§71, <http://goo.gl/jMyCUH>).

¹⁴⁷ Такие постановления, обычно издаваемые пленумом Верховного Суда, представляют собой в большинстве стран СПД установившуюся практику. Они обобщают судебную практику в определенной области и, хотя официально они не носят обязательного характера, они авторитетны, и этим рекомендациям строго следуют суды низших инстанций.

¹⁴⁸ См., среди прочего, ГРЕКО, Отчет третьего раунда о России (§57, <http://goo.gl/7u1Sxq>).

страны СПД, является понятие неправомерного преимущества¹⁴⁹. Речь идет о широком содержании понятия «преимущество», которое включает в себя блага, являющиеся нематериальными (т.е. благо, которое не представляет собой вещественный объект и не представлено таковым и стоимость которого не может быть точно измерена) и/или неденежными (не связанными с деньгами и не состоящими из денег). Как указано в Пояснительном докладе к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, неправомерное преимущество имеет место тогда, когда правонарушитель (или какое-либо иное лицо, например его родственник) оказывается в положении лучше, чем то, в котором он находился до совершения преступления, и что он не имеет право на получение этого блага¹⁵⁰. Согласно другому пояснению, понятие «преимущества» должно применяться по возможности широко и охватывать собой все случаи, «когда создается или может создаваться ощущение обязанности со стороны получателя к взяткодателю»¹⁵¹.

Примеры нематериальных преимуществ включают в себя: сексуальные отношения; решение некоего вопроса в более короткие сроки или иное преференциальное отношение; лучшие карьерные возможности, включая продвижение по службе и горизонтальный перевод на другую должность внутри организации; символические преимущества или преимущества, связанные с почетом, такие как звания и знаки отличия; положительное освещение в средствах массовой информации; стипендия; неоплачиваемая производственная практика; прохождение школьных и других процедур отбора; и т.д. Практика в некоторых странах АКС расширяет понятие преимущества, включая в него любое благо, имеющее рыночную стоимость, что, в принципе, включает некоторые нематериальные блага. Однако такой подход вряд ли в полной мере соответствует требованиям международных стандартов, поскольку для некоторых благ нет легального рынка (например, проституция), а некоторые трудно оценить с точки зрения рыночной стоимости (например, знаки отличия)¹⁵².

Определения существенно отличаются в странах АКС. В некоторых странах такие преимущества определяются широко. Так, в **Литве** после внесения в законодательство изменений в 2011 г., взятка определяется как “любое незаконное или неправомерное преимущество в форме любого имущественного или иного личного блага (как материального, так и нематериального, как имеющего определяемую рыночную стоимость, так и не имеющей таковой) ...”. Среди стран СПД **Армения** (“деньги, имущество, имущественные права, ценные бумаги или любое другое преимущество”), **Азербайджан** (“любые материальные и иные ценности, привилегии или преимущества”), **Грузия** (“деньги, ценные бумаги, имущество, материальные блага или любое иное неправомерное преимущество”) и **Украина** (после изменений законодательства в феврале 2015 г.: “денежные средства или иное имущество, преимущества, привилегии, услуги, нематериальные активы, любые другие блага нематериального и неденежного характера”) включают в понятие преимущества материальные и нематериальные, денежные и неденежные блага. Другие страны СПД исключают нематериальные и неденежные преимущества напрямую в нормах уголовного кодекса или в разъяснениях Верховного Суда.

Преимущество как объект преступления ‘взятничество’ должно также квалифицироваться как ‘неправомерное’. Для целей Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию ‘неправомерное’ означает ‘нечто, что получатель не вправе на законном основании принять или получить’. Поэтому ‘неправомерное’ направлено на исключение преимущества, разрешенного законом или административными правилами, а также подарков очень низкой стоимости и

¹⁴⁹ В соответствии с Конвенцией ОЭСР против взяточничества (Ст. 1), “любое неправомерное денежное или иное преимущество”.

¹⁵⁰ Пояснительный доклад к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), §37, <http://goo.gl/qiu9KG>.

¹⁵¹ Исследование ситуации с выполнением Конвенции ООН против коррупции, стр. 16, см. <https://goo.gl/zIM9SP>.

¹⁵² См., например, ГРЕКО, Отчет третьего раунда о Литве, §70, <http://goo.gl/173O7y>.

социально приемлемых подарков¹⁵³. Это позволяет странам разрешить принятие подарков небольшой стоимости, которые не превышают определенную сумму и даются не в обмен на действие или бездействие должностного лица. Другими словами, если преимущество имеет целью повлиять на государственное должностное лицо, оно должно квалифицироваться как “неправомерное” преимущество и приводить к возникновению ответственности. Пределы приемлемости подарка обычно устанавливаются в законах о гражданской (государственной) службе, законах о предотвращении коррупции и конфликтах интересов (см. соответствующий раздел данного доклада о приемлемых подарках в главе о добропорядочности на государственной службе).

Другие элементы

В соответствии с международными договорами, преступления, связанные со взяточничеством, совершаются для того, чтобы должностное лицо “совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении его или ее должностных обязанностей” (КПК ООН)¹⁵⁴. Цель – охватить ситуации, в которых должностное лицо, в обмен на взятку, действует, выходя за пределы своей компетенции (обязанностей, функций). Такие действия или бездействия стали возможными в отношении функций (обязанностей) должностного лица, но они не обязательно входят в официальную сферу его полномочий. Поэтому, законы, ограничивающие взяточничество ситуациями, в которых должностное лицо побуждается к действию (или бездействию) в рамках своих полномочий (компетенции) считаются не соответствующими стандартам¹⁵⁵.

Среди стран СПД, Уголовные кодексы Азербайджана и Грузии используют формулировки, аналогичные формулировкам конвенций. Другие страны используют положения, которые, если их понимать буквально, сужают содержание преступлений, связанных со взяточничеством¹⁵⁶ (см. приведенную ниже таблицу).

¹⁵³ Пояснительный доклад к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), §38, <http://goo.gl/20PCcR>.

¹⁵⁴ КПК ООН, ст. 15 и 16. Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию: “совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении его или ее *функций*”; Конвенция ОЭСР против коррупции: “совершило какое-либо действие или бездействие при *выполнении должностных обязанностей*”.

¹⁵⁵ См., среди прочего, ГРЕКО, Отчет третьего раунда о Хорватии (§51, <http://goo.gl/39iXTs>), Румынии (§101, <http://goo.gl/D5t6V2>), Словении (§80, <http://goo.gl/2dBXxV>), БЮР Македонии (§69, <http://goo.gl/JFMmE5>). См. также Комментарии к Конвенции ОЭСР против коррупции, §19, <http://goo.gl/zZ8mfo>.

¹⁵⁶ ГРЕКО в своих отчетах третьего раунда об Армении (§83, <http://goo.gl/Mhd6q1>) и Украине (§68, <http://goo.gl/AFsPTQ>) приняла заверения властей этих стран о том, что несмотря на формулировки соответствующих норм, преступления в сфере подкупа на практике толкуются широко и включают ситуации, когда должностное лицо совершает действия, находящиеся вне пределов его / ее компетенции.

Таблица 12. “Действие или бездействие при выполнении его или ее должностных обязанностей”

Страна	Положения Уголовного кодекса
Армения	“...за совершение или несовершение какого-либо действия должностным лицом в пределах его полномочий ...”
Казахстан	“...если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, ... либо такое лицо в силу своего должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию) ...”
Кыргызстан	“...за действия (бездействие) ..., если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию)...”
Монголия	“в обмен за выполнение своих должностных обязанностей в интересах взяткодателя”
Таджикистан	“...за действия (бездействие) ..., если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию)...”
Украина	“...за выполнение или невыполнение ... любого действия с использованием предоставленной ему власти или служебного положения ...”
Узбекистан	“...за выполнение или невыполнение ... определенного действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения ...”

Источник: Отчеты СПД о мониторинге, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

В законодательствах таких стран СПД, как **Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия и Таджикистан**, имеются нормы о совершении преступлений с составом взятничество при отягчающих обстоятельствах, которые относятся к случаям, связанным с незаконными действиями (бездействием), совершенными должностными лицами. Отчасти это решает возможные проблемы с определением подкупа, если оно сформулировано уже, чем предусмотрено международными стандартами.

В Уголовном кодексе **Кыргызстана** (статьи 310 и 311) ранее содержались два отдельных состава пассивного взятничества: “взятка - вознаграждение” и “взятка - подкуп”, разница между которыми сводилась к наличию ранее достигнутой договоренности между взяткодателем и взяткополучателем. “Взятка - вознаграждение” обычно имела место тогда, когда благо передавалось должностному лицу после действия, без какой-либо предварительной договоренности, в качестве своего рода “благодарности”. В Отчете о втором раунде мониторинга Кыргызстана критиковалось применение “предварительной договоренности” в качестве элемента, приводящего к разным санкциям и создающего возможность для злоупотребления за счет использования разных составов пассивного взятничества. В 2012 году обе статьи были отменены.

Формулировки, содержащиеся в международных договорах (такие как “с тем, чтобы”, “для того, чтобы он или она”), касаются ситуаций, в которых неправомерное преимущество предоставляется (предлагается или обещается) до действия или бездействия должностного лица. Законодательство большинства стран СПД (в некоторых случаях при помощи постановлений судебных органов, разъясняющих применение законодательства¹⁵⁷) идет еще дальше и распространяется также на взятничество, совершенное после того, как имело место действие (бездействие). Прежний Уголовный кодекс **Монголии** (ст. 268; новый кодекс был принят в 2015 году и более не содержит подобного элемента) в явной форме распространял состав пассивного подкупа на действия (бездействие), совершенные “с предварительно данным обещанием или без такового”.

¹⁵⁷ Казахстан, Кыргызстан, Украина, Узбекистан.

Страны СПД также обычно включают в составы взяточничества (напрямую через законодательную норму или при помощи постановлений судов, разъясняющих применение нормы) такой альтернативный состав, как “покровительство или попустительство”, осуществляемое должностным лицом в обмен на взятку. Это делается с намерением охватить ситуации, когда должностное лицо получает взятку от своего подчиненного или другого лица, находящегося под его контролем, за поддержку или защиту интересов такого лица в течение продолжительного периода времени или за нереагирование должностного лица на проступок, плохую работу взяткодателя. Хотя это и не требуется международными договорами, такой подход позволяет расширить сферу применения составов подкупа, и поэтому его следует приветствовать.

Другие коррупционные преступления

Подкуп в частном секторе

КПК ООН (ст. 21) указывает подкуп в частном секторе в качестве состава правонарушения, необязательного для применения странами - членами. Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 7-8) содержит аналогичные положения, но они носят обязательный характер для стран – участников Конвенции, которые не воспользовались своим правом на оговорку при подписании или ратификации Конвенции.¹⁵⁸ Поскольку механизм мониторинга СПД формально не ограничен какой-либо отдельной конвенцией и охватывает широкие международные антикоррупционные стандарты, он рассматривает подкуп в частном секторе в качестве стандарта, который должен быть реализован во всех странах СПД.

Криминализация подкупа между двумя частными юридическими лицами является реакцией на приватизацию государственных услуг и секторов экономики и решает проблему вреда, который коррупция причиняет экономическому развитию, коммерческим отношениям и обществу в целом.

В странах СПД, образовавшихся из бывшего Советского Союза, который не признавал частную собственность, подкуп в частном секторе давно был криминализован, так как в составах для взяточничества не проводилось различий между должностными лицами публичных и частных юридических лиц. Однако эти страны почти не применяли свои законодательные нормы о подкупе в отношении должностных лиц частных юридических образований. В последние годы большинство стран СПД добавили в свое законодательство отдельный состав преступления о подкупе в частном секторе (иногда именуемый “коммерческим подкупом”). Например, в августе 2015 г. **Узбекистан** внес поправки в Уголовный кодекс и ввел отдельный состав коммерческого подкупа. В настоящее время только **Азербайджан** и **Монголия** охватывают подкуп в частном секторе при помощи широкого определения должностного лица в общих составах преступлений взяточничества.

Криминализация подкупа в частном секторе при помощи общих положений о взяточничестве, которые не проводят различий между должностными лицами в частном и публичном секторе, формально не противоречит международным стандартам. Однако, здесь возникает вопрос о

¹⁵⁸ Из 45 стран – участников Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, только Андорра и Бельгия сделали оговорки в отношении соответствующих положений. См. <http://goo.gl/YmSBnd>. Бельгия оставила за собой право объявить поведение, предусмотренное в ст. 7 и 8 Конвенции, уголовным преступлением в соответствии со своим уголовным правом только в случаях, когда такое поведение имело место при совершении действия или бездействия, о котором не было известно (в зависимости от ситуации) совету директоров или общему собранию или руководителю работодателя, или которое не было одобрено (в зависимости от ситуации) советом директоров или общим собранием или руководителем работодателя.

ясности и наглядности. Представляется, что отдельные уголовные составы преступлений для подкупа в частном секторе являются лучшим решением проблемы коррупции в частном секторе¹⁵⁹.

В этой связи будет интересно отметить, что ГРЕКО в своих отчетах третьего раунда оценивания рекомендовала **Азербайджану** и **Боснии и Герцеговине** подумать о включении в свои Уголовные кодексы отдельных норм, посвященных взяточничеству в частном секторе. По мнению этих отчетов, система без сомнения выиграет от включения в нее отдельных четко определенных норм, специально предназначенных для противодействия подкупу в частном секторе, по аналогии с положениями статей 7 и 8 Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию¹⁶⁰. Однако, ГРЕКО приняла решение **Азербайджана** не включать отдельные составы в свое законодательство, несмотря на ее рекомендации (власти Азербайджана также представили статистику по количеству дел, заведенных для уголовного преследования коррупции в частном секторе, в качестве доказательства правоприменения)¹⁶¹.

Еще одной чертой криминализации в странах СПД подкупа в частном секторе является то, что все страны СПД распространили действие этих норм на любые непубличные образования, как коммерческие, так и некоммерческие (таким образом, под их действие попали благотворительные организации, ассоциации граждан, другие организации). Даже в тех случаях, когда состав преступления именуется “коммерческий подкуп”, он часто выходит за пределы коммерческого сектора (как и обстоит дело в **Армении, Грузии, Казахстане, Монголии, Таджикистане, Украине**). Это превосходит требования конвенций ООН и СЕ, которые касаются подкупа в частном секторе “в ходе экономической, финансовой и коммерческой деятельности” (КПК ООН) или “в ходе предпринимательской деятельности” (Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию¹⁶²). Такой подход стран СПД не является уникальным, его применяют и другие страны АКС, например: **Албания, Хорватия, Латвия, Литва, Молдова, Румыния и Словакия**.

В своих Уголовных кодексах страны СПД упускают еще один элемент, содержащийся в соответствующих положениях международных договоров, а именно: что подкуп в частном секторе совершается в нарушение обязанностей преступника, работающего на частное юридическое лицо. Поскольку в обоих описанных выше случаях (действие норм распространяется на некоммерческий сектор и совершенное деяние необязательно связано с нарушением преступником своих обязанностей) сфера применения составов взяточничества расширяется, эти случаи не воспринимаются как несоблюдение международных стандартов.

В соответствии с международными стандартами, составы преступления ‘подкуп в частном секторе’ также должны включать и другие элементы, аналогичные элементам взяточничества в публичном секторе: обещание, предложение или передачу - для активного подкупа; просьбу и получение, принятие предложения / обещания – для пассивного подкупа; нематериальное и неденежное неправомерное преимущество; совершенное прямо или косвенно; благополучателей третьих лиц.

Еще один элемент состоит в том, что состав преступления в частном секторе распространяется на активный и пассивный подкуп “любого лица, являющегося руководителем или работником (в любом качестве) частного юридического лица”, что включает работников нижнего уровня и

¹⁵⁹ ОЭСР (2015), Объединенный отчет СПД о первом и втором раунде мониторинга Монголии, стр. 35, <http://goo.gl/rLKEap>.

¹⁶⁰ ГРЕКО (2010), Отчет третьего раунда об Азербайджане, стр. 19, <http://goo.gl/C4IJk3>. См. также ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда о Боснии и Герцеговине, §93, <http://goo.gl/IjeH9B>.

¹⁶¹ ГРЕКО (2012), Отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, Третий раунд оценивания, стр. 6, <http://goo.gl/V1NMsY>.

¹⁶² Как говорится в Пояснительном докладе к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (§53), такой “выбор был сделан для того, чтобы сконцентрироваться на наиболее уязвимом секторе, т.е. на предпринимательском секторе. Конечно, могут оставаться пробелы, которые Правительства могут пожелать восполнить: ничто не мешает стране, подписавшей Конвенцию, реализовать эту норму без ограничения о совершении подкупа “в ходе предпринимательской деятельности”.

вспомогательный персонал, а также таких лиц, как консультанты и агенты, работающие на частное юридическое лицо. В законодательстве большинства стран СПД этот элемент отсутствует, и действие соответствующих норм распространяется на подкуп лиц / лицами, осуществляющих / осуществляющими управленческие, административные и другие аналогичные функции. В 2014 г. **Украина** внесла изменения в норму, регулиющую уголовную ответственность за подкуп в частном секторе (ст. 354, “Подкуп работника предприятия, учреждения или организации”), распространив ее действие не только на работников компании или иной организации, но также и на “лиц, которые работают на пользу предприятия, учреждения или организации” (имеются в виду лица, которые выполняют работу или оказывают услугу на основании договора с таким предприятием, учреждением или организацией).

Ниже приведена таблица, отражающая соблюдение странами СПД требований относительно наличия необходимых элементов в составе преступления ‘подкуп в частном секторе’.

Таблица 13. Элементы составов подкупа в частном секторе

Элементы составов подкупа в частном секторе	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Монголия	Таджикистан	Украина	Узбекистан
Активный подкуп: обещание, предложение	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—
Пассивный подкуп: просьба, принятие предложения / обещания	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—
Неправомерное преимущество (нематериальное и неденежное)	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—
Прямо или косвенно	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—
Благополучатели третьи лица	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—
“любое лицо, являющееся руководителем или работником (в любом качестве) частного юридического лица”	✓	✓	✓	—	—	—	—	✓	—

Источник: Отчеты СПД о мониторинге, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Особый подход к уголовному преследованию подкупа в частном секторе можно обнаружить в **России**, где в отношении “коммерческого подкупа”, нанесшего ущерб исключительно интересам коммерческой организации, которая не является государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование возбуждается только по заявлению такой организации или с ее согласия. По словам представителей российских властей, эта норма была включена в качестве гарантии, в частности, от необоснованного вмешательства в экономическую деятельность малых и средних компаний.

В своем отчете по России ГРЕКО характеризует этот порядок как проблематичный, поскольку такое формальное требование может стать препятствием на пути уголовного преследования, что противоречит духу Конвенции СЕ. Также, по мнению отчета ГРЕКО, нет никаких оснований для того, чтобы подчинить уголовное преследование коррупции в частном секторе режиму, отличающемуся от общего режима, применяемого в отношении других коррупционных

преступлений¹⁶³. Критике также подверглись аналогичные нормы в законодательстве **Австрии, Италии и Швейцарии**¹⁶⁴. Поэтому важно, чтобы правоохранительные органы могли возбуждать дело в отношении подкупа в частном секторе по собственной инициативе (без жалобы со стороны потерпевшего, без согласия компании или каких-либо иных ограничительных условий).

Ни одна из стран СПД не применяет таких ограничений в отношении преступлений, касающихся подкупа в частном секторе, хотя в некоторых странах (напр., в **Казахстане и Украине**) уголовное преследование злоупотребления полномочиями в частном секторе ограничивается только теми случаями, когда потерпевшая сторона подает соответствующую просьбу.

Некоторые страны СПД (**Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Украина**) выделили отдельный состав для подкупа в сфере спорта и/или коммерческих конкурсов (подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и коммерческих шоу-конкурсов). Это хорошая практика, которая позволяет охватить широкий круг лиц, которые могут и не оказаться в сфере применения норм о подкупе в публичном и частном секторе, таких как спортсмены, судьи, тренеры, менеджеры команд, организаторы, члены жюри коммерческого конкурса (например, телевизионные конкурсы, конкурсы красоты), и т.д. В ноябре 2015 г., **Украина** включила в свой Уголовный кодекс новый состав преступления (ст. 369-3) о “противоправном влиянии на результаты официальных спортивных соревнований”, предусматривающий наказание за влияние в форме подкупа, принуждения или подстрекательства, сговора о результатах спортивного соревнования “с целью получения неправомерной выгоды для себя или третьего лица” или получения неправомерной выгоды как таковой в результате указанных деяний¹⁶⁵.

Примечательно, что в сентябре 2014 г. Совет Европы принял новую Конвенцию против манипулирования спортивными соревнованиями, которая требует от подписавших ее стран ввести уголовную ответственность за “манипулирование спортивными соревнованиями с использованием практики принуждающих, коррупционных и мошеннических методов”¹⁶⁶. Манипулирование спортивными соревнованиями означает преднамеренные договоренности, действия или бездействия, направленные на изменение ненадлежащим образом результата или хода спортивного соревнования для полного или частичного устранения присущей указанному спортивному соревнованию непредсказуемости в целях обеспечения неправомерного преимущества для себя и других лиц. Среди стран СПД Армения, Азербайджан, Грузия и Украина подписали новую Конвенцию (другие страны СПД не являются членами Совета Европы).

Украина ввела отдельный состав преступления для активного и пассивного подкупа лиц, которые не являются публичными должностными лицами, но которые оказывают публичные услуги, а именно: аудиторов, нотариусов, оценщиков, экспертов, конкурсных управляющих, трудовых арбитров, и т.д.

Применение уголовных норм, направленных против подкупа в частном секторе, остается в странах СПД на низком уровне. Некоторые имеющиеся статистические данные приводятся в таблице ниже.

¹⁶³ ГРЕКО (2012), Отчет третьего раунда оценивания о России, §61, <http://goo.gl/INWsrc>.

¹⁶⁴ Источник: ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда оценивания об Австрии, §91, <http://goo.gl/Mb6Kfl>; ГРЕКО (2014), Отчет о выполнении рекомендаций Италией, Третий раунд оценивания, §23, <http://goo.gl/dYXXF1>; ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда оценивания о Швейцарии, §86-87, <http://goo.gl/mvFcsk>.

¹⁶⁵ Вместе с поправками в Уголовный кодекс был принят специальный Закон Украины о предотвращении влияния коррупционных правонарушений на результаты спортивных соревнований (Закон №743-VIII от 3 ноября 2015 г.).

¹⁶⁶ Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями, CETS № 215, <http://goo.gl/J4MC3Y>. Конвенция была открыта для подписания 18 сентября 2014 г., и по состоянию на июль 2016 г. она была подписана 25 странами и ратифицирована 2 странами.

Таблица 14. Статистика применения положений о взяточничестве в частном секторе в некоторых странах СПД

	Начато расследований				Уголовных дел направлено в суд				Вынесено обвинительных приговоров			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Армения (ст. 200 УК)	25	9	н/д	н/д	15	3	н/д	н/д	21	6	н/д	н/д
Грузия (ст. 221 УК)	17	4	6	7	25	1	4	9	19	н/д	5	22
Казахстан (ст. 253 в УК 2014 г.; ст. 231 в предыдущем УК)	2	7	0	7	0	6	2	0	н/д	н/д	н/д	н/д
Украина (ст. 354 УК, до 2013 г. норма применялась только в отношении активного / пассивного подкупа должностных лиц государственных предприятий; ст. 368-3 и 368-4, подкуп должностного лица юридического лица частного права и подкуп лица, предоставляющего публичные услуги)	н/д	112	11 7	10 3*	н/д	99	87	87	4	75	63	46

Примечание: н/д – нет данных; * - расследования, в которых получены уведомления о подозрениях. Колонка «Уголовных дел направлено в суд» по Грузии отражает количество уголовных преследований.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге, исследование секретариата ОЭСР / АКС; замечания стран.

Сравните данные из таблицы выше с данными об уголовном преследовании по делам о взяточничестве в частном секторе в некоторых странах Европейского Союза, также являющихся членами АКС.

Таблица 15. Статистика применения положений о подкупе в частном секторе в некоторых странах ЕС

	Начато расследований			Уголовных дел направлено в суд			Вынесено обвинительных приговоров		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Болгария	3	6	3	2	5	3	0	1	1
Хорватия	3	2	0	5	3	2	0	5	0
Венгрия	469	617	645	413	510	456	41	39	35
Польша	59	58	44	37	105	371	12	24	н/а
Словакия	56	25	14	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Словения	8	9	11	3	3	3	1	1	4

Источник: ЕС (2016), Подборка официальных данных по коррупционным преступлениям, доступна здесь: <http://goo.gl/gBRmrb>.

Злоупотребление влиянием

Злоупотребление (торговля) влиянием – это еще одно коррупционное преступление, включение которого в законодательство страны – участника является обязательным в соответствии с Конвенцией СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 12) и факультативным - в соответствии с КПК ООН (ст. 18)¹⁶⁷. В соответствии с Конвенцией СЕ злоупотребление влиянием

¹⁶⁷ Согласно КПК ООН государства-участники обязаны рассмотреть возможность создания этого состава преступления, таким образом необходимо показать, что этот вопрос рассматривался официальным образом.

является одной из тех норм Конвенции, в отношении которых странам – участникам разрешено делать оговорки при ее подписании или ратификации и исключать или добавлять определенные условия в отношении применения этой нормы¹⁶⁸. Из стран СПД, являющихся участниками этой Конвенции, Армения и Азербайджан сначала оставили за собой право не вводить уголовную ответственность за злоупотребление влиянием, но позднее обе страны криминализировали этот состав, соответственно, в 2008 и 2006 годах и отозвали свои оговорки. Поскольку механизм мониторинга СПД формально не ограничен какой-либо отдельной конвенцией и охватывает широкие международные антикоррупционные стандарты, он рассматривает злоупотребление влиянием в качестве стандарта, который должен быть реализован во всех странах СПД.

Врезка 10. Состав преступления злоупотребление влиянием в Армении

Армения криминализовала пассивное злоупотребление влиянием, введя в 2008 г. в свое законодательство уголовную ответственность за “Использование реального и предполагаемого влияния в корыстных целях” (ст. 311-2 УК). Кроме того, злоупотребление влиянием должно подпадать под действие уголовных составов активного и пассивного подкупа, поскольку они включают в себя элемент “поощрения действия или воздержания от действия должностным лицом или государственным служащим при исполнении его или ее официальных функций”. Активная сторона злоупотребления влиянием была криминализована в 2012 г. с принятием новой ст. 312-2 УК.

В отчетах СПД о мониторинге Армении указан ряд недостатков в имеющихся у нее законодательных нормах: в ст. 311-2 УК речь идет только о действиях, совершенных “в корыстных целях”; просьба и принятие предложения / обещания, благополучатели третьи лица не охвачены ст. 311-2. Эти недостатки не компенсируются широкими рамками охвата составов преступлений, связанных со взяточничеством, поскольку они действуют только в тех ситуациях, в которых лицо, предлагающее воспользоваться его влиянием, является государственным должностным лицом. Отчет третьего раунда мониторинга рекомендовал привести эти нормы о злоупотреблении влиянием в полное соответствие с международными стандартами.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге Армении.

Как и взяточничество, состав злоупотребления влиянием включает активную и пассивную стороны и применяется к ситуациям, в которых предоставляется (обещается, предлагается) неправомерное преимущество любому лицу, утверждающему или подтверждающему, что оно способно оказать неправомерное влияние на принятие государственным должностным лицом решения, а также к ситуациям, в которых такое преимущество получено (предложение или обещание о его предоставлении принято) в обмен на такое влияние, независимо от того, оказано ли в действительности такое влияние и от того, привело ли предполагаемое влияние к намеченному результату¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Из 45 стран – участниц Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, 10 стран сделали оговорки, либо полностью исключают применение ст. 12 о злоупотреблении влиянием, либо добавившие определенные условия или разъяснения по поводу ее применения. См. <http://goo.gl/rARonA>. Например, Франция оговорила свое право не вводить уголовную ответственность за поведение по злоупотреблению влиянием, направленное на оказание влияния, как это определено в ст. 12, на принятие решений иностранным должностным лицом или членом иностранного государственного собрания.

¹⁶⁹ Несколько иное определение злоупотребления влиянием в корыстных целях содержится в КПК ООН (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 административного или публичного органа государства – участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или для любого другого лица; (б) Просьба или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного лица, с тем, чтобы такое должностное лицо или иное лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от административного или публичного органа государства – участника какого-либо неправомерного преимущества.

Как отмечалось в обзорах по КПК ООН, статья 18 конвенции призвана стимулировать создание отдельного и самостоятельного состава преступления, и ее акцент не столько собственно на взяточничестве, прямом или косвенном, а скорее на личном влиянии, которым должностное или иное лицо располагает в силу своего положения или статуса¹⁷⁰.

В активной части, одно лицо предоставляет неправомерное преимущество другому лицу, которое предлагает воспользоваться своим влиянием и которое утверждает, что в силу своего профессионального положения или социального статуса, оно способно оказать неправомерное влияние на процесс принятия решений. В пассивной части, лицо, предлагающее воспользоваться своим влиянием, получает неправомерное преимущество за оказание влияния на процесс принятия решений. В обоих случаях неправомерное преимущество получает лицо, торгующее своим влиянием, а не публичное должностное лицо, и не за то, чтобы торгующее своим влиянием лицо совершило действие или воздержалось от действия, как это происходит в составах взяточничества. Как указывалось в решении французского Кассационного Суда, преступление злоупотребления влиянием совершается тогда, когда такое лицо “считается посредником, или представляет себя посредником, действительное или предполагаемое влияние которого способно получить/добиться преимущества или благоприятного решения от органа государственной власти”¹⁷¹.

Как отмечалось в Пояснительном докладе к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, “[к]риминализация злоупотребления влиянием имеет целью добраться до ближайшего круга должностного лица или политической партии, к которой он принадлежит, и заняться коррупционным поведением тех лиц, находящихся вблизи от власти и пытающихся извлечь преимущества из своего положения, тем самым способствуя атмосфере коррупции”¹⁷². Примеры злоупотребления влиянием включают следующие ситуации: лидер или функционер политической партии торгует своим влиянием на партию при ее голосовании в парламенте; должностное лицо продает свое влияние для оказания влияния на присвоение государственных наград; лицо получает деньги за обещание оказать влияние при присуждении контракта о государственных закупках министерством, в котором друг такого лица работает на руководящей должности, и т.д.

Злоупотребление влиянием следует отличать от законной лоббистской деятельности. Конвенция СЕ достигает такого результата за счет использования понятия “неправомерного злоупотребления”, имея в виду, что целью законного лоббирования является оказание “правомерного”, т.е. не запрещенного законом влияния¹⁷³. В КПК ООН говорится, что в обмен на неправомерное преимущество должностное лицо или какое-либо иное лицо “злоупотребляет” своим реальным или предполагаемым влиянием с целью получения от государственного органа неправомерного преимущества. Однако, грань между признанной лоббистской деятельностью и злоупотреблением влиянием достаточно тонкая¹⁷⁴. Как указано в одном из отчетов ГРЕКО, только тогда, когда

¹⁷⁰ Исследование состояния с выполнением Конвенции ООН против коррупции, стр. 37, см. <https://goo.gl/zIM9SP>.

¹⁷¹ Решение от 01.10.1984, дело № 277. Прочитано по: “Опыт рассмотрения уголовных дел о злоупотреблении влиянием во Франции”, М. Сегонд и А. Рибейро, опубликовано в Десятом отчете о деятельности ГРЕКО (2009), <http://goo.gl/s8mdCV>.

¹⁷² Пояснительный доклад к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173), §64, <http://goo.gl/S89a7M>.

¹⁷³ В своем Отчете третьего раунда оценивания о Латвии (§94, <http://goo.gl/SHnFh6>) ГРЕКО отмечает, что преступление ‘злоупотребление влиянием’, которое не включало элемент ‘ненадлежащее’ и таким образом охватывает профессиональную лоббистскую деятельность, приводит к расширенному и далеко идущему транспонированию ст. 12 Конвенции и может исказить истинную цель криминализации злоупотребления влиянием в корыстных целях.

¹⁷⁴ Некоторые страны утверждают, что криминализация злоупотребления влиянием может противоречить фундаментальным правам людей в демократическом обществе влиять на лиц, находящихся у власти, и других лиц путем использования своего права на свободу выражения взглядов. См. ГРЕКО (2009), Отчет третьего раунда оценивания о Швеции, §54, <http://goo.gl/8auH9U>.

лоббирование или попытка оказать влияние приводит к возможности получения конкретных преимуществ публичными должностными лицами, задействованными в процессе принятия решения, границы правомерности оказываются нарушенными¹⁷⁵.

Из стран СПД, злоупотребление влиянием криминализовано в **Армении** (только активная сторона), **Азербайджане**, **Грузии** и **Украине**.

В большинстве стран СПД разъяснения Верховных Судов этих стран (а в случае **Армении** – прямо в Уголовном кодексе) применение составов преступлений, связанных со взяточничеством, распространено на ситуации, в которых должностное лицо не имеет полномочий на совершение действия (бездействия) в обмен на взятку, но при помощи своего должностного положения оно может содействовать такому действию (бездействию). Можно привести доводы в пользу того, что такое широкое толкование состава взяточничества фактически охватывает и злоупотребление влиянием. Однако такой подход имеет недостатки и не может считаться функционально равноценным составу злоупотребления влиянием, в частности потому, что он охватывает только должностных лиц (в большинстве случаев – публичных должностных лиц), исключая из своей сферы применения других лиц¹⁷⁶.

Что касается применения в странах СПД норм об уголовной ответственности за злоупотребление влиянием в корыстных целях, в 2013 – 2015 гг. в **Украине** был расследован ряд дел (см. статистику в приведенной ниже таблице), в то время, как в **Армении**, **Азербайджане** и **Грузии** либо не было ни одного дела, либо было расследовано всего несколько. В **Грузии** в 2014 г. было начато два уголовных дела, которые привели к осуждению трех лиц, и еще три дела и два обвинительных приговора – в 2015 г.

Таблица 16. Применение норм о злоупотреблении влиянием в Украине

	Начато расследований (получено уведомлений о подозрениях)			Уголовных дел направлено в суд			Вынесено обвинительных приговоров (осуждено лиц)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Украина (ст. 369-2 УК)	80	120	176	61	108	160	41	63	107

Источник: Отчет СПД о третьем раунде мониторинга, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Ниже представлены несколько реальных украинских дел о злоупотреблении влиянием¹⁷⁷, которые доказывают, что это преступление совершается достаточно часто и должно активно преследоваться. Следует также отметить, что украинские суды склонны выносить относительно мягкие наказания за совершение этого преступления.

¹⁷⁵ ГРЕКО (2008), Отчет третьего раунда оценивания о Нидерландах, §61, <http://goo.gl/CDuprn>.

¹⁷⁶ Согласно исследованию, серьезный отход от духа конвенции заключается в том, что некоторые государства криминализируют только злоупотребление влиянием, совершенное государственными должностными лицами или в их отношении, то есть, предложение или принятие преимуществ с целью, чтобы государственное должностное лицо злоупотребило своим влиянием по отношению к другому государственному должностному лицу. Однако в статье 18 речь идет о поведении физических лиц, злоупотребляющих своим реальным или предполагаемым влиянием над осуществлением государственного управления. См.: Исследование ситуации с выполнением Конвенции ООН против коррупции, стр. 38, см. <https://goo.gl/zIM9SP>.

¹⁷⁷ Из Отчета СПД о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 43-44, и материалов поиска дел в Реестре судебных решений, доступны здесь: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

Врезка 11. Примеры дел о злоупотреблении влиянием в Украине

- Студенту университета предъявлено обвинение в покушении на активное злоупотребление влиянием, а доценту одной из кафедр университета предъявлено обвинение в покушении на пассивное злоупотребление влиянием в корыстных целях. Доцент требовал от студента заплатить ему за успешное представление научной работы на степень магистра и за успешную сдачу государственного экзамена.
- Государственный инспектор департамента налогового контроля региональной государственной налоговой инспекции потребовал и получил незаконное благо за оказание влияния на должностное лицо региональной государственной налоговой инспекции, чтобы ускорить принятие положительного решения по результатам выездной проверки индивидуального предпринимателя. Суд приговорил инспектора к четырем годам лишения свободы и условно освободил его с испытательным сроком, равным 18 месяцам.
- Терапевт медицинской экспертной комиссии потребовал и получил незаконное благо за оказание влияния для принятия положительного решения для признания лица пожизненным инвалидом. Суд приговорил нарушителя к 3 годам заключения и условно освободил его, назначив ему испытательный срок.
- Были осуждены несколько помощников судей местных судов, получавших незаконные блага за оказание влияния на решение судьи по уголовным и гражданским делам.
- Генеральный директор частной компании, занятой в сфере землемерных работ, был признан виновным в получении незаконного блага за оказание влияния на местное отделение Государственного агентства земельных ресурсов для получения разрешения на освоение земель (пассивное злоупотребление влиянием). Он заключил сделку с прокуратурой о признании своей вины и был наказан штрафом.
- Лицо было осуждено за пассивное злоупотребление влиянием за получение незаконного блага в обмен на обещание оказать влияние на своего знакомого, руководителя местного военкомата, для отсрочки призыва на военную службу третьего лица. Это лицо было приговорено к штрафу и специальной конфискации.
- Лицо было осуждено за пассивное злоупотребление влиянием за получение незаконного блага в обмен на обещание оказать влияние на судью, рассматривающего уголовное дело (для получения более мягкого наказания); на самом деле осужденный не планировал оказывать влияние и намеревался присвоить деньги. Он был приговорен к штрафу.
- Руководитель подразделения местной уголовной милиции был осужден за получение нескольких платежей от местного предпринимателя, занятого организацией игры в покер, в обмен на обещание оказать влияние на руководство местной милиции и прокуратуры. Азартные игры являются в Украине уголовно наказуемым преступлением, и милиционер обещал использовать свое влияние для того, чтобы уголовное дело не было заведено. Он был приговорен к штрафу и специальной конфискации.
- Заместитель руководителя департамента Министерства юстиции была осуждена за пассивное злоупотребление влиянием за получение незаконного блага в обмен на оказание влияния и организацию ею продажи нескольких автомобилей региональной службой судебных исполнителей по заниженной цене. Она оказала влияние на руководителя регионального отделения Министерства юстиции. Она заключила сделку с прокуратурой о признании своей вины и была приговорена к штрафу.

Источник: Отчет СПД о третьем раунде мониторинга, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Ниже см. также данные об уголовном преследовании злоупотребления влиянием в некоторых странах ЕС.

Таблица 17. Статистика применения норм о злоупотреблении влиянием в некоторых странах ЕС

	Начато расследований			Уголовных дел направлено в суд			Вынесено обвинительных приговоров		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Болгария	6	16	17	8	5	5	8	1	0
Хорватия	16	2	29	10	25	9	11	31	10
Эстония	10	2	0	0	0	0	0	1	0
Франция	103	95	108	н/д	н/д	н/д	39	46	38
Венгрия	107	148	142	58	79	113	34	38	39
Литва	15	38	48	8	5	14	9	6	7
Польша	101	106	99	-	-	-	187	218	n/a
Румыния	662	590	614	26	72	82	107	88	140
Словакия	16	3	9	1	6	12	3	14	5
Словения	8	4	6	6	8	2	0	3	3

Источник: ЕС (2016), Подборка официальных данных по коррупционным преступлениям, доступна здесь: <http://goo.gl/gBRmrb>.

Незаконное обогащение

Конвенция ООН против коррупции (ст. 20) содержит факультативный состав преступления - незаконное обогащение, т.е. существенное увеличение активов государственного должностного лица, которое оно не может обоснованно объяснить полученными им законными доходами. Состав преступления незаконное обогащение может стать мощным инструментом уголовного преследования коррумпированных должностных лиц, так как он не требует доказывания того, что коррупционная сделка действительно имела место, а позволяет делать выводы из самого факта владения должностным лицом необъяснимого богатства, которое не могло быть получено из законных источников. Так же как и в случае с отмыванием денег для незаконного обогащения существует предикатное преступление (чаще всего это коррупция), но следствие не обязано доказывать его.

Таблица 18. Незаконное обогащение как преступление в Кыргызстане, Литве, Молдове, Монголии и Украине

Кыргызстан	<p>В 2012 году Кыргызстан дополнил свой Уголовный кодекс составом "незаконное обогащение" (статья 308-1):</p> <p>(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.</p> <p>(2) То же деяние, совершенное:</p> <p>1) в крупном размере;</p> <p>2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, наказывается лишением свободы на срок от шести до восьми лет с конфискацией имущества.</p> <p>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, 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</p>
-------------------	---

	расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления."
Литва	<p>В 2010 г. Литва включила в свой Уголовный кодекс статью о незаконном обогащении (ст. 189-1): "Любое лицо, которое на праве собственности владеет имуществом, стоимость которого превышает 500 прожиточных минимумов [около 18,000 Евро], и которое знало, могло знать или должно было знать о том, что это имущество не могло быть приобретено на его законные доходы, наказывается штрафом, арестом или заключением на срок до четырех лет.</p> <p>Лицо, приобретшее имущество, указанное параграфе 1 данной статьи, освобождается от уголовной ответственности за незаконное обогащение, если, до получения им уведомления о том, что его подозревают, он проинформировал об этом имуществе правоохранительные органы и активно содействовал в установлении происхождения такого имущества."</p> <p>Такое имущество подлежит обязательной конфискации. Юридическое лицо также может нести ответственность за деяния, предусмотренные настоящей статьей. Если стоимость имущества ниже установленного законом порога для уголовной ответственности, указанное лицо должно будет заплатить налоги с такого имущества и также может в административном порядке быть наказано штрафом в размере от 10% до 50% стоимости этого имущества. В соответствии со ст. 190 УК, упомянутый в ст. 198-1 законный доход означает доход, полученный от деятельности, не запрещенной законодательством, независимо от того, отчиталось ли лицо о получении этого дохода в соответствии с процедурой, предусмотренной законом.</p>
Молдова	<p>Статья 330-2 УК "незаконное обогащение" вступила в силу в феврале 2014 г., и она предусматривает, что владение государственным должностным лицом, лично или через третьих лиц, имуществом, стоимость которого значительно превышает полученные им средства, и в отношении которого установлено, основываясь на доказательствах, что оно не могло быть получено законным способом, наказывается штрафом в размере 6,000-8,000 стандартных единиц или лишением свободы на срок от 3 до 7 лет с лишением, в обоих случаях, права занимать определенные должности или заниматься определенным видом деятельности на срок от 10 до 15 лет. Более суровые санкции установлены для преступления, совершенного ответственными должностными лицами при отягчающих обстоятельствах. Понятие "значительного" превышения в Уголовном кодексе не определено.</p>
Монголия	<p>Статья 270-1 УК "Улучшение финансового положения незаконными средствами" была введена в действие в 2012 г.: "Если будет установлено, что должностное лицо получило материальный или денежный доход в крупном размере незаконным способом, помимо своего законного дохода, такое должностное лицо наказывается лишением права занимать определенные должности на срок от 3 до 5 лет и штрафом в размере от 51 до 250 минимальных размеров оплаты труда или лишением свободы на срок до 3 лет." Более суровые санкции установлены для преступления, совершенного при отягчающих обстоятельствах, состоящего в получении материального или денежного дохода в особо крупном размере незаконным способом, помимо своего законного дохода.</p> <p>В декабре 2015 г. Монголия приняла новый Уголовный кодекс (должен вступить в силу 1 сентября 2016 г.), в котором статьей 22.10 предусмотрено:</p> <p>"Статья 22.10. Незаконное обогащение</p> <p>1. Если государственное должностное лицо не может обосновать значительное увеличение своего дохода и активов как законное, такой доход и такие активы подлежат конфискации, и соответствующее должностное лицо на срок до двух лет лишается права занимать государственные должности и на него налагается штраф в размере от 450 до 14 000 единиц, либо должностное лицо может быть помещено под домашний арест на срок от одного месяца до трех лет, либо должностное лицо наказано лишением свободы на срок от одного месяца до трех лет.</p> <p>2. В случае если преступление совершено лицом, обладающим влиянием в политике, этот доход и активы конфискуются, и данное лицо лишается права быть назначенным или избранным на государственную должность на срок от двух до пяти лет и на него налагается штраф в размере от 5 400 до 27 000 единиц, либо данное</p>

	лицо может быть помещено под домашний арест на срок от одного года до пяти лет, либо наказано лишением свободы на срок от одного года до пяти лет ¹⁷⁸ .
Украина	<p>Впервые этот состав преступления был включен в уголовное законодательство в 2011 г., после чего в него дважды вносились изменения (более подробно, см. ниже). В соответствии с действующей формулировкой (с изменениями, внесенными в феврале 2015 г.):</p> <p>“1. Приобретение лицом, уполномоченным на исполнение функций государственного управления или местного самоуправления, в собственность активов в значительных размерах, законность основания приобретения которых не подтверждается доказательствами, а также передача таким лицом таких активов любому другому лицу, наказывается лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, с конфискацией имущества.”</p> <p>Два дополнительных отягчающих состава преступления, предусмотренных для случаев совершения преступления высокопоставленными должностными лицами, предусматривают более суровые санкции.</p> <p>Активы в значительных размерах означают денежные средства или иное имущество, а также полученные от них доходы, если их размер (стоимость) превышает 1,000 размеров минимального личного дохода (до налогообложения) [около 23,000 Евро]. Передача активов означает заключение любых соглашений, на основании которых возникает право собственности или право пользования активами, а также предоставление другому лицу денежных средств или иного имущества для заключения таких соглашений.</p>

Источник: информация правительства Литвы; Отчеты СПД о мониторинге Молдовы, Украины; исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Украина первой страной среди стран СПД ввела в 2011 г. в свое законодательство состав преступления, именуемый “незаконное обогащение” (новая ст. 368-2 УК). Однако, несмотря на свое название, у этого состава преступления не было ничего общего с трактовкой незаконного обогащения, рекомендованной Конвенцией ООН против коррупции¹⁷⁹. В своей первоначальной формулировке этот состав очень сильно напоминал состав пассивного подкупа государственного должностного лица. В отчете о мониторинге СПД говорилось о том, что это само по себе было неудовлетворительным, приводило к правовой неопределенности и создавало условия для коррупции, поскольку у правоохранительных органов и судов имелась возможность, при помощи толкования норм, применять разные статьи с разными санкциями¹⁸⁰. В октябре 2014 г. Украина приняла новую редакцию этого состава преступления; затем формулировка была снова изменена в феврале 2015 г. Авторы отчета СПД пришли к выводу о том, что окончательная редакция соответствует положениям КПК ООН.

Введение в законодательство нормы о незаконном обогащении в качестве преступления порождает ряд правовых проблем, так как она может восприниматься как противоречащая стандартам прав человека. Однако отчеты СПД о мониторинге считают, что эти препятствия можно преодолеть при помощи тщательного формулирования состава преступления. Элементы состава этого преступления должны быть сформулированы таким образом, чтобы не нарушать фундаментальные права человека, такие как презумпция невиновности и право не свидетельствовать против себя¹⁸¹. С этой целью, необходимо возложить бремя доказывания на прокурора, с тем чтобы он доказывал факт существования определенных активов, отсутствия у лица законных источников дохода,

¹⁷⁸ 1 единица равна 2 000 монгольских тугриков (около 1 евро).

¹⁷⁹ Первоначально статья гласила: “Получение служащим незаконного блага в значительном размере или передача таким лицом такого блага его / ее близким родственникам, в отсутствие элементов, предусмотренных статьей 368 настоящего Кодекса”.

¹⁸⁰ ОЭСР / АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 48, <http://goo.gl/dAxYji>.

¹⁸¹ В этой связи следует учитывать практику Европейского суда по правам человека, например, решения в делах «Салабьяку против Франции», «Фам Хоанг против Франции» и др.

которые могли бы объяснить наличие этих активов, преступный умысел лица на приобретение таких активов, и т.д. (создавая, таким образом, опровергаемую презумпцию незаконного обогащения). При наличии достаточных доказательств суд вправе сделать вывод о наличии вины такого лица, в частности, из отсутствия объяснения такого лица законности указанных активов¹⁸².

Недавно иск о конституционности нормы о незаконном обогащении был подан в Конституционный Суд **Молдовы**.¹⁸³ Конституция Молдовы прямо предусматривает презумпцию о законности активов, находящихся во владении любого лица (статья 46). Несмотря на наличие такой твердой презумпции, которой нет в большинстве конституций европейских стран, Конституционный Суд Молдовы пришёл к выводу о том, что эта презумпция не является абсолютной, а является опровержимой, и что органы государственной власти обязаны находить и конфисковать доходы от уголовно наказуемой деятельности. Суд пришёл к выводу, что данная норма носит конституционный характер и не нарушает ни упомянутый выше принцип презумпции законности активов, ни общий принцип презумпции невиновности. Суд также указал на то, что интересы общественной безопасности и борьбы против коррупции оправдывают эту норму. Однако, суд отметил, что формулировка нормы данного преступления не является достаточно четкой (как и в случае с определением понятия “значительно превышает”, понятие законно полученного имущества в законе также нигде не определено) и что это может стать препятствием для ее применения¹⁸⁴.

Интересный подход к установлению уголовной ответственности за действия, сравнимые с незаконным обогащением, можно обнаружить в **Грузии**. Хотя в Уголовном кодексе Грузии нет самостоятельного состава преступления незаконного обогащения, его элементы можно найти в норме об отмывании денег (ст. 194 УК). Отмывание денег определяется в УК Грузии как “легализация незаконных доходов, т.е. придание законного вида незаконному и / или незадокументированному имуществу (использование, приобретение, владение, преобразование, передача или иное действие), для того, чтобы скрыть его незаконное и / или незадокументированное происхождение и / или помочь любому лицу избежать правовых последствий, а также для того, чтобы скрыть или замаскировать его истинную природу, источник происхождения, местоположение, разделение на доли, обращение, право собственности и / или иное имущественное право.” Понятие “незадокументированное имущество” определено как “имущество, включая извлекаемые из него доходы, акции (ценные бумаги), [в отношении которых] правонарушитель, члены его / ее семьи, близкие родственники или лица, аффилированные с правонарушителем, не могут представить документ, подтверждающий, что имущество было приобретено законным путем, или имущество, полученное за счет денежных средств, полученных от реализации незаконного имущества.” Грузинское законодательство не требует доказывания предикатного преступления. По мнению властей Грузии, норма о данном преступлении может применяться в тех случаях, когда прокурор может продемонстрировать, что отсутствуют доказательства, необходимые для установления законного источника имущества¹⁸⁵.

Из тех немногих стран, которые криминализировали незаконное обогащение, наилучшей статистикой реализации этой уголовной нормы обладает **Литва**. По данным ЕС, в 2011 г. было

¹⁸² ОЭСР / АКС (2012), Объединенный отчет СПД о первом и втором раунде мониторинга Узбекистана, стр. 26, <http://goo.gl/3kAUEk>.

¹⁸³ В 2012 г. соответствующие нормы были оспорены в Конституционном Суде Литвы. Последний, однако, не вынес решения по существу жалобы, отказав в решении на том основании, что жалоба касалась толкования закона (чем должны заниматься обычные суды), а не несоответствия как такового преступления незаконного обогащения Конституционным гарантиям. См.: Конституционный Суд Республики Литва, Постановление от 25 июня 2012 г., доступно здесь: <http://goo.gl/1tn4kW>.

¹⁸⁴ Конституционный Суд Республики Молдова, Постановление № 6, 16 апреля 2015 г., доступно здесь: <http://goo.gl/6qrlpR>.

¹⁸⁵ СОМ (MONEYVAL) (2012), Отчет о соблюдении Грузией норм Конвенции по борьбе с отмыванием денег финансированием терроризма, в рамках четвертого посещения экспертов, стр. 50, <http://goo.gl/AQ07sd>.

вынесено 164 обвинительных приговора, в 2012 г. – 159, и в 2013 г. – 159¹⁸⁶. Такой результат применения этой нормы впечатляет. В **Украине** по состоянию на март 2016 г. не было вынесено ни одного обвинительного приговора за незаконное обогащение на основании уголовно-правовой нормы, в которую в 2014 г. были внесены изменения для приведения ее в соответствие с международными стандартами¹⁸⁷.

Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества, злоупотребление полномочиями

Конвенция ООН против коррупции определяет хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества государственным должностным лицом (ст. 17) как обязательный для стран – участниц состав преступления, а хищение имущества в частном секторе (Ст. 22) как состав преступления, вопрос о введении которого в свое законодательство странам – участникам предлагается рассмотреть. Оба эти правонарушения криминализованы во всех странах СПД.

Еще одним факультативным¹⁸⁸ правонарушением, предусмотренным КПК ООН, является злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение в нарушение законодательства какого-либо действия или бездействия государственным должностным лицом при выполнении им своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого физического или юридического лица. Все страны СПД включили в свое законодательство преступление о злоупотреблении полномочиями (функциями, положением), в том числе в частном секторе.

В отличие от Конвенции ООН, составы злоупотребления служебным положением (полномочиями) в странах СПД включают такой элемент как причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или законным интересам общества и государства. Такой элемент “существенного вреда”, который может иметь и неденежное выражение, определен в кодексах только в отношении материального, денежного ущерба. Также отсутствует четкая связь с получением неправомерного преимущества: злоупотребление полномочиями как преступление считается совершенным, когда оно преследует частные интересы или интересы других лиц. Эти дополнительные элементы сужают состав преступления, содержащийся в КПК ООН, и также поднимают вопрос о правовой определенности¹⁸⁹.

Особенной чертой стран СПД является наличие в их законодательстве, помимо состава о злоупотреблении полномочиями, отдельного состава о превышении должностных полномочий, который включает в себя: совершение действий, находящихся в компетенции должностного лица, имеющего более высокое служебное положение в том же государственном учреждении, или должностного лица другого учреждения; совершение действий, разрешенных только в особых обстоятельствах или по особому разрешению, или в соответствии с особой процедурой (при отсутствии таких особых условий); совершение индивидуально таких действий, которые могут

¹⁸⁶ Источник: ЕС (январь 2016 г.), Подборка официальных данных по коррупционным преступлениям, стр. 24, доступны здесь: <http://goo.gl/gBRmrb>.

¹⁸⁷ Источник: Судебная статистика, Государственная судебная администрация, доступно здесь <http://goo.gl/D8Eyqm>.

¹⁸⁸ Согласно КПК ООН государства-участники обязаны рассмотреть возможность введения этого состава, поэтому необходимо продемонстрировать, что данный вопрос рассматривался в официальном порядке.

¹⁸⁹ Исследование о состоянии выполнения Конвенции ООН против коррупции, стр. 44, см. <https://goo.gl/zIM9SP>.

быть совершены только коллективно; совершение таких действий, которые никто не вправе совершать¹⁹⁰.

В законодательствах странах СПД состав последнего правонарушения содержит то же условие, что и состав о злоупотреблении должностными полномочиями («причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или законным интересам общества и государства»), а также еще один элемент – эти действия должны явно выходить за пределы сферы полномочий должностного лица. Эти два элемента также могут вызывать вопросы о соблюдении требования правовой определенности, так как их можно трактовать широко и непоследовательно. Как указано в Отчете СПД о **Кыргызстане**, такие расплывчатые формулировки сами по себе могут провоцировать коррупцию, так как они допускают широкую свободу действий в рамках уголовного преследования¹⁹¹.

В 2014 г. **Украина** внесла изменения в свой состав преступления о злоупотребление служебным положением, заменив в его составе элемент о том, что оно должно совершаться «в корыстных побуждениях, либо в иных личных интересах, либо в интересах третьих лиц», требованием о том, что оно совершается «с целью получения незаконного преимущества для самого себя либо для другого физического или юридического лица». Это приблизило эту норму УК Украины к определению, содержащемуся в КПК ООН, хотя в ней и остался элемент «существенного вреда».

В **Румынии** статья 297 Уголовного кодекса определяет преступление злоупотребления должностью как «деяние публичного должностного лица, которое при исполнении своих должностных обязанностей не совершает действие или совершает действие в ненадлежащий способ и таким образом причиняет вред или нарушает права или правомерные интересы физического или юридического лица». Такое деяние карается лишением свободы на срок от 2 до 7 лет и лишением права занимать должность публичной службы. Кроме того, статья 13-2 Закона № 78/2000 о предотвращении и наказании коррупции предусматривает квалифицированный состав преступления, а именно когда при совершении злоупотребления должностью публичный служащий получил для себе или для другого лица имущественное или неимущественное преимущество. Такой квалифицированный состав предусматривает более суровую санкцию и также более похож на определение, которое содержится в Конвенции ООН против коррупции¹⁹².

Отмывание денег

И Конвенция СЕ (ст. 13), и Конвенция ООН против коррупции (ст. 23) включают отмывание денег как преступление. Конвенция СЕ ссылается на поведение, определение которому дано в Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности. Она требует криминализации такого поведения, когда предикатное преступление состоит из любых коррупционных преступлений, предусмотренных в соответствии с Конвенцией СЕ об уголовной ответственности за коррупцию. КПК ООН устанавливает необходимые элементы

¹⁹⁰ Постановление № 15 Пленума Верховного Суда Украины о судебной практике по делам о превышении должностных полномочий, 26.12.2003, <http://goo.gl/TXPhky>.

¹⁹¹ ОЭСР / АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 21, <http://goo.gl/wimIKB>.

¹⁹² В мае 2016 года Конституционный Суд Румынии рассмотрел вопрос конституционности указанного состава преступления и пришел к выводу, что слова «совершает действие в ненадлежащий способ» недостаточно предсказуемы и должны пониматься как «совершает действие с нарушением закона». Под «законом» должны пониматься акты парламента или чрезвычайные указы, которые выдает правительство и которые имеют одинаковую силу с законами. Конституционный Суд не отменил соответствующее положение Уголовного кодекса, но судам теперь следует толковать это положение согласно определению Конституционного Суда. Согласно информации органов власти Румынии, пока что непонятно, как это решение повлияет на судебную практику, и будут ли в результате отменены сотни приговоров по статье злоупотребления должностью.

состава отмывания денег, призывает применять его в отношении “самого широкого круга предикатных преступлений” и требует его обязательного применения в отношении коррупционных преступлений, предусмотренных КПК ООН.

Все страны СПД криминализировали отмывание доходов от взяточничества или других коррупционных преступлений (по вопросу о корпоративной ответственности за отмывание денег см. следующий раздел данного доклада). **Армения, Азербайджан, Грузия и Украина** являются участниками Конвенции Совета Европы об отмывании денег и подлежат взаимной экспертной оценке в рамках группы MONEYVAL¹⁹³. **Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан и Узбекистан** подпадают под взаимную оценку как члены Евразийской группы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (ЕАГ)¹⁹⁴.

Одним из вопросов, рассмотренных в ходе мониторинга СПД, был вопрос об автономном характере отмывания денег, что означает, что отмывание доходов от коррупционной деятельности должно быть самостоятельным составом преступления, не зависящим от наличия судимости за предикатное преступление. Почти у всех стран СПД возникают трудности с соблюдением этого стандарта. Хотя это и не требуется соответствующими уголовно-правовыми нормами, судебная практика по делам об отмывании денег обычно требует наличия судимости за предикатное преступление или, по крайней мере, чтобы предикатное преступление и отмывание денег подлежали совместному уголовному преследованию и судебному разбирательству. Поэтому часто в уголовном порядке преследуется только отмывание собственных доходов, а прочие виды отмывания доходов от коррупционной деятельности не преследуются.

Однако в **Украине и Грузии** успешно провели ряд автономных уголовных преследований по делам об отмывании денег. **Таджикистан** и Украина - единственные страны СПД, законодательство которых явным образом разрешает вести уголовное преследование по делам об отмывании денег отдельно от преследования по предикатному преступлению (см. врезку ниже).

Врезка 12. Автономный характер преступления по отмыванию денег в Таджикистане и Украине

В Таджикистане в статье 262 Уголовного кодекса особо оговаривается (Примечание № 9), что уголовная ответственность за преступление по отмыванию полученных незаконным образом доходов наступает независимо от того, был ли правонарушитель привлечен к уголовной ответственности за основное (предикатное) преступление, в результате которого получены незаконные средства.

В октябре 2014 г. парламент Украины утвердил новую редакцию закона об отмывании денег, который вступил в силу в феврале 2015 г. Новым законом внесены важные изменения в Уголовный процессуальный кодекс Украины (ст. 216), в соответствии с которыми преследование по делам об отмывании денег проводится без предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления, в частности по делам, в которых: 1) предикатное преступление совершено за пределами Украины, а отмывание денег – на территории Украины; 2) факт предикатного преступления установлен судом соответствующими процедурными решениями.

Источник: Отчет СПД о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 55.

¹⁹³ Комитет экспертов по оценке мер, направленных против отмывания денег и против финансирования терроризма (MONEYVAL), <http://goo.gl/3jqvqS>.

¹⁹⁴ См. <http://www.eurasiangroup.org/mers.php>.

Ответственность юридических лиц

Коррупционные преступления часто совершаются в интересах юридических лиц. Сложная структура корпоративного управления и процесс коллективного принятия решений в юридических лицах усложняют раскрытие и уголовное преследование таких преступлений. Лица, совершившие такие преступления и подстрекавшие к их совершению, могут спрятаться за “корпоративную вуаль” и избежать ответственности. К тому же, индивидуальная ответственность должностных лиц юридического лица не является эффективным средством предотвращения корпоративных правонарушений.

Как указывается в недавнем Тематическом исследовании ОЭСР / АКС по вопросам корпоративной ответственности, “не индивидуальные предприниматели, а в основном коммерческие юридические лица конкурируют в борьбе за контракты в сфере государственных закупок, подают заявки на получение разнообразных лицензий, и оспаривают нормы регулирования и решения органов государственной власти в рамках процедур контроля. Крупные корпорации, часто осуществляющие глобальные операции, обычно доминируют на транспорте, в строительстве, телекоммуникациях, добыче полезных ископаемых, энергетике, химической промышленности и во многих других секторах экономики. Таким образом, в реальности масштабная коррупция в большинстве случаев обслуживает интересы юридических лиц. В таком мире уголовное право будет играть неадекватную роль, если оно будет регулировать только на правонарушения физических лиц”¹⁹⁵.

Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления является общепринятым международным стандартом, входящим в состав обязательных положений международных антикоррупционных договоров: начиная со Второго протокола 1997 г. к Конвенции СЕ о защите финансовых интересов Европейского Сообщества (ст. 3) и Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (ст. 2), и до Конвенции СЕ 1999 г. об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 18) и КПК ООН 2003 г. (ст. 26). См. положения соответствующих норм в приведенной ниже таблице.

Ни один из перечисленных выше договоров не требует введения конкретной формы ответственности для юридических лиц. Они позволяют государствам – участникам самим сделать выбор между уголовной, административной и гражданской ответственностью. Однако, Конвенция СЕ и КПК ООН содержит конкретное обязательство об установлении ответственности за совершение коррупционных преступлений, указанных в этих конвенциях (по Конвенции СЕ – за такие преступления, как активный подкуп, злоупотребление влиянием и отмывание денег; по КПК ООН – за совершение любых преступлений, указанных в этой Конвенции). Это означает, что даже при введении в стране административной корпоративной ответственности, административная норма должна ссылаться на уголовные составы преступлений, соответствующие требованиям конвенций, или составы административных правонарушений должны копировать формулировки соответствующих уголовных составов¹⁹⁶.

¹⁹⁵ ОЭСР / АКС (2015), Тематическое исследование, Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 11, <http://goo.gl/8qDDB2>.

¹⁹⁶ ГРЕКО (2010), Отчет о соблюдении Россией рекомендаций, Объединенные первый и второй раунды оценивания, §122, <http://goo.gl/wam9VI>.

Таблица 19. Нормы о корпоративной ответственности в международных договорах

Документы ОЭСР	<p>Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 1997 г.</p> <p>Ст. 2: Каждая Сторона в соответствии со своими правовыми принципами принимает необходимые меры, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица.</p> <p>Ст. 3.2: В случае если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то такая Сторона обеспечит применение эффективного и соразмерного уголовного наказания, оказывающего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая денежные санкции.</p> <p>Руководство по надлежащей практике применения отдельных статей Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Приложение к Рекомендациям Совета ОЭСР, 2009 г.)</p> <p><i>В) Ст. 2 Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом: Ответственность юридических лиц</i></p> <p>Системы стран – членов, предусмотренные в отношении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, не должны предусматривать ответственность лишь в отношении тех дел, в которых физические лица или лица, совершившие правонарушение, подверглись уголовному преследованию или были осуждены.</p> <p>Системы стран – членов, предусмотренные в отношении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, должны использовать один из следующих подходов:</p> <p>а. объем полномочий лица, поведение которого влечет за собой ответственность юридического лица, является гибким и отражает различные системы принятия решений в юридических лицах; или</p> <p>б. подход, с функциональной точки зрения эквивалентный описанному выше подходу, хотя его применение и вызывается действиями лиц, наделенных управленческими полномочиями высшего уровня, поскольку он применяется в отношении следующих случаев:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Лицо, наделенное управленческими полномочиями высшего уровня, предлагает, обещает или дает взятку иностранному государственному должностному лицу; <input type="checkbox"/> Лицо, наделенное управленческими полномочиями высшего уровня, приказывает или уполномочивает лицо на более низком уровне иерархии предложить, обещать или дать взятку иностранному государственному должностному лицу; и <input type="checkbox"/> Лицо, наделенное управленческими полномочиями высшего уровня, не предотвратило действия лица на более низком уровне иерархии по подкупу иностранного государственного должностного лица, в том числе из-за того, что оно не смогло надлежащим образом руководить им / ею или не смогло внедрить адекватные программы или меры в области внутреннего контроля, профессиональной этики и соблюдения требований законодательства.
Второй протокол к Конвенции ЕС о защите финансовых интересов европейского сообщества, 1997 г.	<p>Ст. 3 – Ответственность юридических лиц</p> <p>1. Каждая страна – участник предпримет необходимые меры для того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности за мошенничество, активную коррупцию и отмывание денег, совершенные на благо такого лица любым физическим лицом, действующим как в своем личном качестве, так и в составе органа юридического лица, и занимавшим руководящую должность в таком юридическом лице, на основании:</p> <ul style="list-style-type: none"> — права представлять интересы юридического лица, или — полномочия принимать решения от имени юридического лица, или

	<p>— полномочия на осуществления контрольных функций в рамках юридического лица, а также за участие такого физического лица в качестве пособника или подстрекателя в таком мошенничестве, активной коррупции и отмывании денег, или в покушении на совершение такого мошенничества.</p> <p>2. Помимо случаев, указанных в параграфе 1, каждая страна - участник предпримет необходимые меры для того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, указанного в параграфе 1, стало возможным совершение мошенничества или акта активной коррупции или отмывания денег на благо такого юридического лица физическим лицом, осуществляющим полномочия от его имени.</p> <p>3. Ответственность юридического лица в соответствии с параграфами 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших акты мошенничества, активной коррупции или отмывания денег, а также их подстрекателей или пособников.</p> <p>Статья 4 – Санкции против юридических лиц</p> <p>1. Каждая страна - участник предпримет необходимые меры для того, чтобы юридическое лицо, несущее ответственность на основании Ст. 3(1), было наказано при помощи эффективных и соразмерных санкций, оказывающих сдерживающее воздействие, в число которых должны входить уголовные и неуголовные штрафы, а также могут входить и другие санкции, такие как:</p> <p>(a) лишение права на получение общественных благ;</p> <p>(b) временное или постоянное лишение права заниматься коммерческой деятельностью;</p> <p>(c) помещение под судебный надзор;</p> <p>(d) судебный приказ о ликвидации.</p> <p>2. Каждая страна - участник предпримет необходимые меры для того, чтобы в отношении юридического лица, привлеченного к ответственности на основании Ст. 3(2), применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции или меры.</p>
<p>Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, 1999 г.</p>	<p>Ст. 1.d: ... "юридическое лицо" означает любое образование, имеющее таковой статус в силу применимого национального законодательства, за исключением государств или других публичных органов, действующих в осуществление государственных полномочий, а также межправительственных организаций.</p> <p>Ст. 18 – Ответственность юридических лиц</p> <p>1. Каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением преступлений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании денег, установленных в соответствии с настоящей конвенцией и совершенных в их интересах каким-нибудь физическим лицом, действующим как в своем личном качестве, так и в составе органа юридического лица, и занимавшим руководящую должность в таком юридическом лице, на основании:</p> <p>— права представлять интересы юридического лица, или</p> <p>— полномочия принимать решения от имени юридического лица, или</p> <p>— полномочия на осуществления контрольных функций в рамках юридического лица;</p> <p>а также в связи с участием такого физического лица в вышеупомянутых правонарушениях в качестве пособника или подстрекателя.</p> <p>2. Помимо случаев, уже предусмотренных параграфом 1, каждая Страна предпримет необходимые меры для того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, указанного в параграфе 1, стало возможным совершение преступлений, указанных в параграфе 1, на благо такого юридического лица физическим лицом, осуществляющим полномочия от его имени.</p>

	<p>3. Ответственность юридического лица в соответствии с параграфами 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших преступления, указанные в параграфе 1, а также их подстрекателей или пособников.</p> <p>Ст. 19 – Санкции и меры</p> <p>... 2 Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с параграфами 1 и 2 Статьи 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе денежные санкции.</p>
<p>Конвенция ООН против коррупции, 2003 г.</p>	<p>Статья 26 – Ответственность юридических лиц</p> <p>1. 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.</p> <p>2. При условии соблюдения правовых принципов Государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.</p> <p>3. Возложение такой ответственности не препятствует уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления.</p> <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>

В рамках предварительного анализа и оценки положения дел в странах Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией странам СПД было рекомендовано подумать о том, как ввести в свою правовую систему эффективную ответственность юридических лиц за преступления, связанные с коррупцией. В ходе второго раунда мониторинга странам СПД было рекомендовано ввести уголовную ответственность в соответствии с международными стандартами. А в ходе третьего раунда мониторинга была дана оценка выполнению странами этих рекомендаций, а также реализации на практике норм об ответственности юридических лиц.

В странах АКС и ОЭСР существует три основные формы ответственности юридических лиц (см. также таблицу ниже):

- административная штрафная ответственность в составе общего нормативного акта об административной ответственности или в составе специального закона об административной ответственности юридических лиц (напр., **Болгария, Германия, Греция, Италия, Россия**). Этот тип ответственности не связан с такими административными санкциями, как лишение возможности претендовать на получение контрактов в сфере государственных закупок (отсюда, ее “штрафной” характер);
- уголовная ответственность: нормы входят в состав уголовного кодекса (напр., **Эстония, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Румыния**) или существуют в виде отдельного закона (напр., **Албания, Хорватия, Венгрия, Черногория, Сербия, Словения**);
- квазиуголовная (*sui generis*) ответственность: как таковая, она не считается уголовной ответственностью, потому что преступный умысел (вина) не вменяется юридическому лицу, но применяется судами за совершение уголовного преступления в соответствии с уголовно-процессуальными нормами (напр., **Польша**¹⁹⁷, **Словакия** до 2015 года¹⁹⁸, **Швеция**¹⁹⁹).

¹⁹⁷ Закон об ответственности коллективных субъектов за действия, запрещенные под страхом наказания, 2003г.

¹⁹⁸ Санкции (“защитные меры”), направленные против юридических лиц, были включены в Уголовный кодекс, хотя право страны не признавало уголовную ответственность юридических лиц. Такие санкции

Последняя форма ответственности юридического лица выбирается для того, чтобы обойти основной камень преткновения при установлении ответственности юридического лица – вопрос о вменении вины юридическим лицам, которые, по определению, не имеют психологического отношения к совершенному деянию. Квазиуголовная модель ответственности позволяет инкорпорировать санкции против юридических лиц в уголовное право, при этом не называя юридические лица «преступниками» (субъектами преступления).

Врезка 13. Вменение вины юридическим лицам

Обычно, против введения в законодательство ответственности юридических лиц возражают, ссылаясь на личностную природу уголовной ответственности. В традиционном понимании вина (психологическое отношение к совершенному) не может быть присуща юридическим лицам, которые являются фиктивными образованиями. Однако законодательство ряда стран, которые по этой причине испытывают затруднения с установлением уголовной ответственности для юридических лиц, предусматривает “виновную” ответственность юридических лиц по административным правонарушениям. Например, в соответствующих кодексах **Таджикистана** и **Кыргызстана** предусмотрена ответственность юридических лиц за административные правонарушения (хотя и не за коррупционные правонарушения), которые требуют установления вины; на юридические лица распространяются гарантии презумпции невиновности. Стандарт ответственности следующий: юридическое лицо несет ответственность, если установлено, что оно имело возможность соблюсти требования, нарушение которых влечет за собой административную ответственность, но не приняло всех необходимых мер для их соблюдения. Аналогичная модель используется в Кодексе об административных правонарушениях **России**.

Другие страны (как **Грузия**) предусматривают ответственность юридических лиц в тех случаях, когда соответствующие деяния были непосредственно совершены ответственными (руководящими) лицами компании или в результате небрежности (отсутствия надзора и контроля) таких лиц. Ключевой элемент, связывающий личное правонарушение с корпоративным, состоит в том, что такое правонарушение должно быть совершено в интересах юридического лица. В Уголовном кодексе **Молдовы** юридические лица подлежат уголовной ответственности за преступление, если выполнено одно из следующих условий: 1) юридическое лицо виновно в несоблюдении или ненадлежащем исполнении прямых указаний закона, устанавливающих обязанности или запреты в отношении определенных видов деятельности; 2) юридическое лицо виновно в осуществлении деятельности, не предусмотренной ее учредительными документами или заявленными целями; 3) деяние, наносящее значительный ущерб, или создающее серьезный риск нанесения значительного ущерба, физическому лицу, обществу или государству, было совершено в интересах такого юридического лица, или его совершение стало возможным, было санкционировано, одобрено или использовано органом или лицом, наделенным функциями управления в данном юридическом лице.

Указанные выше модели предусматривают объективное вменение вины или объективную ответственность, которая не требует вины как таковой, и показывают, как традиционные концепции юридической ответственности могут изменяться, чтобы соответствовать новым реалиям и установить такую ответственность для юридического лица, которая была бы эффективна.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге; исследование секретариата ОЭСР / АКС.

считались результатом (или “побочным эффектом”) уголовной ответственности физического лица. В этой связи Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц высказывала обеспокоенность в том, что такой подход может противоречить принципу законности, согласно которому не может быть преступления, и, соответственно, уголовных санкций, без закона. (ОЭСР / РГБП (2012), Отчет (Фаза 3) о соблюдении Словакией требований конвенции, §42, <http://goo.gl/uTQXat>). В 2015 году Словакия приняла отдельный Закон об уголовной ответственности юридических лиц. Новый Закон предусматривает, что юридические лица прямо являются субъектами уголовной ответственности. Источник: <http://goo.gl/vyyZKJ>.

¹⁹⁹ Хотя они и включены в состав Уголовного кодекса Швеции, нормы об ответственности юридических лиц считаются квазиуголовными, так как в Швеции только физические лица могут совершать преступления. Юридическое лицо подлежит ответственности за “преступление, совершенное при осуществлении предпринимательской деятельности” физическим лицом, принадлежащим юридическому лицу. Для наложения корпоративного штрафа на юридическое лицо не требуется, чтобы физическое лицо было осуждено, или даже подвергнуто уголовному преследованию. “Корпоративный штраф” определен как “особый правовой результат преступления”.

Административная ответственность юридического лица считается слабее уголовной, поскольку в ее распоряжении имеется ограниченный набор следственных инструментов (который исключает меры принуждения и тайные расследования) по сравнению с теми, которые имеются в уголовном процессе, и санкции, которые не оказывают достаточного сдерживающего воздействия. Например, в отчете СПД о мониторинге **Казахстана** указывается, что предусмотренная казахским Кодексом об административных правонарушениях административная ответственность не является эффективной и не оказывает сдерживающего воздействия по ряду причин: ответственность предусмотрена только в отношении одного правонарушения (активный подкуп государственного должностного лица); ответственность возникает только тогда, когда правонарушение совершено, санкционировано, одобрено управляющим органом / лицом; санкции не являются ни сдерживающими правонарушение, ни соразмерными (штраф в размере до 5 000 долларов, при повторном правонарушении - ликвидация); административная ответственность возникает, если нет элементов уголовного состава, при этом в законодательстве Казахстана не предусмотрена уголовная ответственность юридического лица. И наконец, ответственность не установлена для коррупционных преступлений, предусмотренных в международных договорах, и при этом закон не предусматривает аналогичные составы административных правонарушений²⁰⁰.

Таблица 20. Форма ответственности юридического лица в странах АКС

Уголовная ответственность	Административная штрафная ответственность	Квазиуголовная ответственность
Албания Босния и Герцеговина Хорватия Эстония Грузия Литва БЮР Македония Молдова Черногория Румыния Сербия Словения	Болгария Россия	Азербайджан Латвия Украина
12	2	3

Источник: ОЭСР / АКС, Ответственность юридических лиц за коррупционные деяния в Восточной Европе и Центральной Азии, 2015 г., стр. 20-21.

Существует четыре основные модели ответственности юридических лиц:

- 1) Идентификационная модель, в которой ответственность юридического лица может возникать только в том случае, если правонарушение совершит контролирующее его должностное лицо, т.е. лицо, относящееся к высшему руководству компании или имеющее полномочия представлять ее интересы;
- 2) Расширенная идентификационная модель, в которой ответственность юридического лица также может возникать и из-за отсутствия достаточного контроля над работниками со стороны органов / лиц, осуществляющих управление ('правило отсутствия контроля');
- 3) Модель ответственности за действия других лиц, в которой ответственность юридического лица может возникать в случае совершения правонарушения любым работником, действующим в рамках своих трудовых обязанностей и с намерением принести пользу компании;
- 4) Организационная модель, в которой ответственность юридического лица возникает из-за недостатков в ее корпоративной культуре.

²⁰⁰ ОЭСР / АКС (2014 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 50-51. См. также Отчет ОЭСР / РГБП (Фаза 3) о соблюдении Болгарией требований конвенции (2011 г.), §31, <http://goo.gl/mFb4GY>.

Среди стран АКС, большинство (14 стран) используют некую версию идентификационной модели (см. приведенную ниже таблицу). Девять из них – Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Латвия, Литва, БЮР Македония, Словения, Сербия и Украина – включили в свое законодательство специальные нормы о том, что отсутствие контроля со стороны руководства компанией также может приводить к привлечению юридического лица к ответственности. Российская и болгарская системы административной штрафной ответственности следуют модели ответственности за действия других лиц, а Румыния является единственной страной, ответственность юридических лиц в которой сформировалась под влиянием организационной модели.

Таблица 21. Модели ответственности юридических лиц в странах АКС

Идентификационная модель	Расширенная идентификационная модель	Модель ответственности за действия других лиц	Организационная модель
Албания Хорватия Эстония Молдова Черногория	Азербайджан Босния и Герцеговина Грузия Латвия Литва БЮР Македония Сербия Словения Украина	Болгария Россия	Румыния

Источник: ОЭСР / АКС, Ответственность юридических лиц за коррупционные деяния в Восточной Европе и Центральной Азии, 2015 г., стр. 20-21.

Недавно проведенное исследование ОЭСР / АКС по вопросам ответственности юридических лиц выработало следующие рекомендации в отношении модели ответственности:

- Для обеспечения эффективности ответственности юридических лиц она должна охватывать действия рядовых представителей (агентов). Модель ответственности, которая объединяет субсидиарную ответственность и защиту «должной осмотрительности» (due diligence), является эффективным инструментом в борьбе с корпоративными преступлениями. Она минимизирует возможности для уклонения от ответственности юридического лица вследствие наличия сложной корпоративной структуры и при этом позволяет юридическим лицам защищать самих себя. Она также стимулирует корпорации к разработке надлежащих правил соблюдения установленных требований (compliance) и механизмов по предупреждению коррупции.
- В качестве альтернативы, если круг агентов, действия которых могут повлечь наступление ответственности для юридических лиц, ограничен «ответственными лицами» (директорами, менеджерами и т.д.), необходимо обеспечить следующее:
 - Отсутствие надлежащего надзора со стороны ответственных сотрудников, что сделало возможным совершение уголовного преступления, должно приводить к ответственности юридического лица;
 - Определение ответственного лица должно быть достаточно широким, чтобы охватывать все лица, которые де факто уполномочены действовать от имени юридического лица, а также лиц, в отношении которых можно разумно предполагать, что они уполномочены действовать от имени юридического лица, или которые являются фактическими контролёрами юридического лица (такими как «теневого» руководящий центр, «направляющий разум» или бенефициарный собственник). Определение не должно ограничиваться формальными должностями, перечисленными в коммерческом законодательстве или уставных документах компании²⁰¹.

²⁰¹ ОЭСР / АКС (2015 г.) Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 65.

Таблица 22. Ответственность юридических лиц (ЮЛ) за коррупционные правонарушения в странах АКС

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
Албания	Уголовная, 2007 г. (Уголовный кодекс, Закон об ответственности юридических лиц)	-	-	Штраф до пригл. 360 000 евро.	Ликвидация, временный запрет или запрет на определенную деятельность; передача под административный контроль; исключение из системы госзакупок; лишение возможности получать или использовать лицензии, разрешения, концессии или субсидии; публикация судебного решения; конфискация.
Армения	<i>Отсутствует</i> (проект Уголовного кодекса и проект Кодекса об административных правонарушениях предусматривают ответственность ЮЛ)	-	-	-	-
Азербайджан	Квазиуголовная, "меры уголовного права", 2012 г. (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф пригл. от 52 000 до 156 000 евро или от одного до пятикратного размера нанесенного ущерба (полученного дохода) в результате совершения преступления.	Конфискация; лишения права заниматься определенной деятельностью; ликвидация.
Босния и Герцеговина	Уголовная (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф от 2 550 до 2,5 млн. евро	Ликвидация; конфискация; исключение из системы госзакупок; публикация судебного решения.
Болгария	Административная, 2005 г. (Закон об административных правонарушениях и санкциях)	-	-	Если преимущество, которое ЮЛ получило или получило бы в результате преступления, является по природе "имуществом", то штраф составит пригл. 510 000 евро, но не менее стоимости преимущества. Если преимущество не является "имуществом" по природе или если невозможно определить стоимость преимущества, штраф составит пригл. от 2 600 до 51 000 евро.	Конфискация
Хорватия	Уголовная, 2003 г.	-	-	Штраф от 650 до пригл. 680 000 евро.	Ликвидация;

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
	(Закон об ответственности юридических лиц за уголовные преступления)				профессиональные запреты; запреты на сделки с бенефициарами государственного и местных бюджетов; запрет на получение лицензий, разрешений или концессий; публикация судебного решения; конфискация.
Чешская Республика	Уголовная, 2012 г. (Закон об уголовной ответственности юридических лиц и процессуальных действиях против них)	+	-	Штраф от 800 до 58,6 млн. евро.	Исключение из системы госзакупок, запрет на получение государственных пожертвований и субсидий; ликвидация; запрет на деятельность; публикация судебного решения; конфискация.
Эстония	Уголовная, 2002 г. (Уголовный кодекс)	-	-	Штраф от 4 000 до 16 млн. евро	Конфискация; исключение из системы госзакупок
Грузия	Уголовная, 2006 г. (Уголовный кодекс)	+	-	Минимальный штраф 44 000 евро, максимум не установлен.	Ликвидация; лишение права заниматься деятельностью; конфискация имущества.
Венгрия	Уголовная, 2004 г. (Закон о мерах, применимых к ЮЛ в соответствии с уголовным законом)	+	-	Минимальный штраф 1 585 евро, максимум не установлен.	Прекращение деятельности ЮЛ; ограничение деятельности ЮЛ; исключение из системы госзакупок. Конфискация
Казахстан	<i>Отсутствует</i> (проект изменений в Уголовный кодекс, впоследствии проект был отозван)	-	-	-	-
Кыргызстан	<i>Отсутствует</i> (проект изменений в Уголовный кодекс)	-	-	-	-
Латвия	Квазиуголовная, "меры принуждения, применимые к ЮЛ", 2005 г. (Уголовный кодекс)	+(с апреля 2013 г.)	-	От 10 до 100 000 размеров минимальной месячной оплаты труда (в 2015 г.: от 3 600 до 36 млн. евро).	Ликвидация; ограничение прав; конфискация имущества. Исключение из системы госзакупок.

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
Литва	Уголовная (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф от 38 до 1,9 млн. евро.	Ограничение операций; ликвидация. Конфискация
Молдова	Уголовная, 2003 г. – по ряду составов, 2012 г. – для коррупционных составов (Уголовный кодекс)	-	-	От 500 до 20 000 “стандартных единиц” (1 единица равна 20 молдавским леям или 1,05 евро; т.е. от 525 до 21 000 евро).	Лишение права заниматься определенной деятельностью; прекращение деятельности компании.
Монголия	<i>Отсутствует</i> (новый Уголовный кодекс принят в 2015 г., должен вступить в силу 1 сентября 2016 г., вводит ответственность ЮЛ, но не за коррупционные преступления)	-	-	-	-
Черногория	Уголовная, 2007 г. (Уголовный кодекс и Закон об ответственности ЮЛ за уголовные правонарушения)	-	-	Штраф от двух- до 100-кратной величины нанесенного ущерба или незаконно приобретенной материальной выгоды. При отсутствии ущерба или незаконно приобретенной материальной выгоды в результате уголовного правонарушения, или если затруднительно установить сумму такового ущерба в течение разумного периода времени, учитывая природу совершенного преступления и иные обстоятельства, суд налагает штраф в размере от 1 000 до 5 млн евро.	Прекращение деятельности юридического лица; условное наказание; в качестве мер обеспечения – разработка и выполнение программы эффективных, неотложных и разумных мер; конфискация объектов; публикация судебного решения; запрет на ведение определенной хозяйственной или иной деятельности.
Польша	Квазиуголовная, 2002 г. (Закон об ответственности коллективных образований за действия, запрещенные под угрозой наказания)	+	-	Штраф приibl. от 242 до 1,21 млн. евро (но не более 3% дохода, полученного в тот налоговый год, когда было совершено преступление, явившееся основанием для ответственности ЮЛ).	Запреты на осуществление деятельности; конфискация.
Румыния	Уголовная, 2006 г. (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф от 4 000 до 334 000 евро	Прекращение деятельности ЮЛ; приостановка деятельности на срок от 3 месяцев до 3 лет, или прекращение одного из видов деятельности, связанного с

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
					совершенным преступлением; закрытие филиала от 3 месяцев до 3 лет; запрет на участие в процедурах государственных закупок на период от 1 до 3 лет; помещение под судебный надзор; публикация обвинительного судебного решения. В качестве обеспечительных мер может применяться конфискация полученных от преступления доходов и расширенная конфискация.
Россия	Административная, 2011 г. (Кодекс административных правонарушений)	-	-	Для взяток на сумму менее 13 900 евро – штраф до 3-х кратного размера взятки (но не менее, чем 13 900 евро); для взяток на сумму от 13 900 евро до 277 000 евро – штраф до 30-кратного размера взятки (но не менее 277 000 евро); для взяток на сумму, превышающую 277 000 евро – штраф до 100-кратного размера взятки (но не менее 1 390 000 евро). Максимальный размер штрафа не установлен.	Конфискация взятки.
Сербия	Уголовная, 2008 г. (Уголовный кодекс, Закон об ответственности ЮЛ за уголовные преступления)	+	-	От 9 000 до 4,4 млн. евро.	Запрет на определенные зарегистрированные виды деятельности и операции; конфискация; публикация судебного решения.
Словацкая Республика	Квазиуголовная, “защитные меры” для ЮЛ, 2010 г. (Уголовный кодекс) Новый Закон об уголовной ответственности юридических лиц, 2015 г.	+	-	Кодекс 2010 г.: Конфискация всего имущества ЮЛ и принудительное банкротство или штраф от 800 до 1,66 млн. евро. Закон 2015 г.: Штраф до 1,6 млн. евро.	Закон 2015 г.: прекращение деятельности ЮЛ; конфискация имущества; запрет на торговлю или другую деятельность, которая требует разрешения или лицензии; временный запрет на участие в государственных закупках; запрет на получение грантов,

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
					субсидий или другой помощи, например, взносов из структурных фондов ЕС; опубликование судебного решения о применении санкций.
Словения	Уголовная, 1999 г. (Закон об ответственности ЮЛ за уголовные преступления)	+	-	Размер штрафа зависит от санкций против физического лица за соответствующее преступление: - если физическому лицу грозит до трех лет тюрьмы, штраф от 10 000 до 500 000 евро, или если в результате преступления нанесен материальный ущерб или получено имущественное благо – штраф до 100-кратного размера нанесенного ущерба или полученного имущественного блага; - если физическому лицу грозит более трех лет тюрьмы, штраф от 50 000 до 1 млн. евро, или если в результате преступления нанесен материальный ущерб или получено имущественное благо – штраф до 200-кратного размера нанесенного ущерба или полученного имущественного блага; вместо штрафа в отношении ЮЛ может применяться конфискация имущества.	Прекращение деятельности ЮЛ; исключение из системы госзакупок; исключение из системы экспортных кредитов, пользующихся официальной поддержкой (в отношении иностранного подкупа).
Таджикистан	<i>Отсутствует</i> (административная ответственность ЮЛ установлена Кодексом об административных правонарушениях, но она не предусмотрена для правонарушений в сфере взяточничества)	-	-	-	-
БЮР Македония	Уголовная, 2004 г. (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф от 1 600 до 478 500 евро.	Временный или постоянный запрет для ЮЛ заниматься определенными видами профессиональной деятельности; прекращение

Страна	Ответственность, год вступления в силу / тип (правовая основа)	Ответственность из-за отсутствия контроля	Освобождение от ответственности: превентивные меры	Денежные санкции	Прочие санкции
					деятельности ЮЛ. Конфискация.
Турция	Административная, 2009 г. (Кодекс незначительных правонарушений). Также "специальные обеспечительные меры" для ЮЛ в Уголовном кодексе "в отношении преступлений, совершенных в интересах таких ЮЛ."	-	-	Штраф пригл. от 4 830 до 966 000 евро (в 2014 г.).	Исключение из системы госзакупок.
Украина	Квазиуголовная, "меры уголовно-правового характера" применяются к ЮЛ, апрель 2014 г. (Уголовный кодекс)	+	-	Штраф равный двукратному размеру неправомерно полученного преимущества. Если преимущество получено не было или если его невозможно измерить в денежном выражении, штраф пригл. от 4 250 до 64 000 евро (в зависимости от тяжести правонарушения)	Конфискация доходов и средств коррупционных преступлений (но только в рамках рассмотрения дел против физических лиц)
Узбекистан	Отсутствует (проект нового Кодекса об административных правонарушениях предусматривает ответственность ЮЛ)	-	-	-	-

Источник: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за Коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, Приложение 2, <http://goo.gl/8qDDB2>.

Пока только три страны СПД ввели в свое законодательство ответственность юридических лиц за коррупционные преступления: **Грузия, Азербайджан и Украина**.

Грузия была первой страной СПД, которая ввела в свое законодательство ответственность юридических лиц в соответствии с международными стандартами. В 2006 г. Грузия внесла изменения в свой Уголовный кодекс и установила уголовную ответственность юридических лиц за отмывание денег, подкуп в частном секторе и активный подкуп в государственном секторе в тех случаях, когда действие было “совершено ответственным лицом”²⁰² от имени или через юридическое лицо и / или в его интересах”. В 2008 г. Уголовный кодекс был дополнен новыми нормами об ответственности юридических лиц в связи с ненадлежащим надзором и контролем со стороны ‘ответственного лица’, что привело к совершению преступления. Однако, в Грузии было открыто лишь несколько дел об уголовной ответственности юридических лиц, например, в 2010-2012 гг. было заведено лишь два уголовных производства (оба закончились вынесением обвинительных приговоров), при этом ни одно из них не касалось коррупционных преступлений. В обоих случаях на юридические лица была возложена ответственность только после вынесения обвинительного приговора физическому лицу, совершившему преступное деяние. В 2013 – 2015 гг. одно юридическое лицо было привлечено к ответственности за коррупционное правонарушение.

В марте 2012 г. **Азербайджан** утвердил поправки в свой Уголовный кодекс, установив уголовную ответственность для юридических лиц (см. врезку ниже).

Врезка 14. Ответственность юридических лиц в Азербайджане

В марте 2012 г. Азербайджан внес изменения в Уголовный кодекс, установив ответственность юридических лиц за ряд преступлений, включая коррупцию. В соответствии с новой Главой 15-2 Уголовного кодекса, “меры уголовного права” могут применяться в отношении юридического лица за совершение преступления в его пользу и интересах следующими физическими лицами: должностным лицом, уполномоченным представлять интересы юридического лица; должностным лицом, уполномоченным принимать решения от имени юридического лица; должностным лицом, уполномоченным наблюдать за деятельностью юридического лица; и любым работником юридического лица тогда, когда преступление совершено в результате отсутствия надлежащего надзора за таким работником со стороны упомянутых должностных лиц.

Следующие “меры уголовного права” могут применяться в отношении юридических лиц: штраф; специальная конфискация; лишение юридического лица права заниматься определенной деятельностью; ликвидация юридического лица. Штраф находится в диапазоне от 50 000 до 200 000 манат [прибл. от 27 000 до 110 000 евро в 2016 г.] или от однократного до пятикратного размера нанесенного в результате совершения преступления ущерба (полученного в результате совершения преступления дохода). Размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, не должен превышать половину стоимости имущества, принадлежащего такому юридическому лицу.

Конкретные санкции будут зависеть от следующих обстоятельств: природа и степень общественной опасности; размер дохода, полученного юридическим лицом в результате совершения преступления, а также природа его интересов и степень их реализации; количество совершенных преступлений и тяжесть их последствий; содействие юридического лица в раскрытии преступления, разоблачение участников преступления, а также отслеживание и обнаружение доходов, полученных от преступления; добровольная компенсация и урегулирование вопросов, связанных с причиненным преступлением материальным и психологическим ущербом, меры, принятые юридическим лицом для уменьшения нанесенного жертве ущерба; характеристики юридического лица, в том числе применялись ли ранее к этому лицу “меры уголовного права” и участвует ли это лицо в благотворительной или иной общественно полезной деятельности.

Однако на практике ответственность юридического лица в Азербайджане не применяется из-за отсутствия процессуальных правил обеспечения соблюдения этих норм.

Источник: информация правительства Азербайджана, Отчет СПД о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 29-32.

²⁰² Лицо, уполномоченное управлять, представлять юридическое лицо, принимать от его имени решения и / или член наблюдательного, контрольного и ревизионного органа юридического лица.

В 2009 г. **Украина** приняла отдельный закон, предусматривающий ответственность *sui generis* юридических лиц за коррупционные преступления; однако по прошествии всего 5 дней после вступления этого закона в силу он был отменен в январе 2011 г. В мае 2013 г. новыми поправками в Уголовный кодекс Украины были включены “меры уголовно-правового характера, применяемые к юридическим лицам”. Эти поправки должны были вступить в силу 1 сентября 2014 г., но затем эту дату изменили и поправки вступили в силу в апреле 2014 г. (нормы снова были изменены в мае 2014 г.). Подробности приведены во врезке ниже.

Врезка 15. Ответственность юридических лиц в Украине

В 2014 г. в Украине вступили в силу нормы, предусматривающие квазиуголовную ответственность юридических лиц за коррупцию: соответствующие нормы включены в состав Уголовного кодекса, однако юридические лица не рассматриваются наравне с физическими лицами в качестве субъектов преступлений, вместо этого к ним могут применяться “меры уголовно-правового характера” в следующих случаях:

- совершение уполномоченным лицом от имени и в интересах юридического лица любого из указанных преступлений (активный подкуп государственного должностного лица, активный подкуп должностного лица частной компании или лица, оказывающего публичные услуги, злоупотребление влиянием);
- невыполнение обязанностей (порученных уполномоченному лицу на основании закона или уставных документов юридического лица) принять меры для предотвращения коррупции, что привело к совершению любого из указанных преступлений.

“Уполномоченное лицо” юридического лица означает служащих юридического лица, а также иных лиц, которые, в соответствии с законом, уставными документами юридического лица или договором, имеют право действовать от имени юридического лица. Указанные выше коррупционные преступления считаются совершенными в интересах юридических лиц, если оно повлекло за собой неправомерное получение юридическим лицом какого-либо блага, или создало условия для получения такого блага, или было направлено на то, чтобы избежать предусмотренной законом ответственности.

За коррупционные преступления к юридическим лицам применяется только один тип “мер уголовно-правового характера” – штраф; другие санкции – конфискация и ликвидация – не применяются в отношении коррупционных преступлений. Первоначально размер штрафа определялся в абсолютных значениях, зависящих от тяжести преступления, совершенного “уполномоченным лицом”, и варьировался приблизительно от 4 400 до 67 000 евро. Эти нормы были пересмотрены в мае 2014 г., когда было введено основное правило для определения санкции, по которому штраф взыскивался в размере, равном двукратной величине “неправомерно полученного незаконного преимущества”; если стоимость такого преимущества невозможно определить, или оно не было получено, тогда штрафы применяются в установленных законом пределах в зависимости от тяжести преступления (от 3 000 до 44 000 евро, по курсу национальной валюты по состоянию на март 2016 г.).

Источник: Отчет СПД о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 50-53.

Несколько других стран СПД рассматривают вопрос о введении у себя ответственности юридических лиц за коррупцию: **Казахстан** – посредством внесения изменений в Уголовный Кодекс (соответствующий проект закона был принят в 2010 г. в первом чтении, но затем был отозван, и новых предложений не было); **Кыргызстан** – посредством внесения изменений в Уголовный кодекс (“меры уголовно-правового характера, применяемые к юридическим лицам”); **Армения** – в Кодекс об административных правонарушениях и в Уголовный кодекс.

Автономная ответственность

Одним из важных вопросов в деле установления эффективной ответственности юридических лиц является ее автономный характер. Автономность ответственности юридического лица включает в себя два аспекта: касательно осуждения физического лица, совершившего преступное деяние, и с процессуальной точки зрения²⁰³. Ответственность юридического лица (i) не должна зависеть от уголовного преследования и осуждения физического лица, совершившего преступное деяние, и (ii)

²⁰³ Более подробный анализ содержится здесь: ОЭСР / АКС, Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, 2015 г., стр. 26-29.

должна быть возможность провести отдельные разбирательства в отношении физического и юридического лица.

В Руководстве по надлежащей практике применения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом²⁰⁴ говорится о том, что ответственность юридических лиц не должна ограничиваться ответственностью в тех случаях, когда физические лица, совершившие правонарушение, преследовались в уголовном порядке и были осуждены. По мнению Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, “режим, требующий осуждения и наказания физического лица, не учитывает все возрастающую сложность корпоративных структур, которые часто характеризуются децентрализованной системой принятия решений”²⁰⁵. Осуждение физического лица как обязательное предварительное условие наступления ответственности юридического лица также препятствует применению в отношении юридических лиц эффективных и соразмерных санкций, оказывающих сдерживающее воздействие. Еще в 1988 г., Комитет Министров Совета Европы в своей рекомендации государствам – членам указал, что предприятия должны нести ответственность независимо от того, можно или нельзя установить физическое лицо, которое совершило действие или бездействие, представляющее собой правонарушение²⁰⁶.

Точно так же, ГРЕКО в своих отчетах об оценке выражала обеспокоенность “тем, что сначала необходимо установить совершившее преступление физическое лицо, так как в крупных корпорациях одна только возможность того, что разные лица могут отвечать лишь за часть совершенного правонарушения, а также сам процесс коллективного принятия решений могут сделать невозможным точное установление конкретного физического лица в качестве подозреваемого и / или его / ее уголовное преследование”²⁰⁷.

Таким образом, любой правовой режим, в котором осуждение физического лица в явной или неявной форме является обязательным условием для преследования юридического лица, будет противоречить международному стандарту. И наоборот – высочайший уровень автономии и эффективности будет иметь такой режим, который не требует даже установления физического лица, совершившего преступное деяние.

Хорошую практику, в этой связи, демонстрирует Уголовный кодекс **Грузии** (ст. 107-1), предусматривающий, что юридическое лицо привлекается к уголовной ответственности, если преступление совершено от имени или посредством юридического лица и / или в его пользу, независимо от того, установлено ли совершившее преступление физическое лицо. В **Латвии** преследование юридического лица может быть выделено в отдельное производство, “если обстоятельства не позволяют установить конкретное физическое лицо или привлечь его к уголовной ответственности”²⁰⁸. Полностью автономная ответственность возможна и в **Румынии**, поскольку в соответствии с организационной моделью ответственность юридического лица не

²⁰⁴ Приложение I к Рекомендациям Совета ОЭСР в целях дальнейшей борьбы с подкупом иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 2009 г., <http://goo.gl/LCbNvt>.

²⁰⁵ ОЭСР / РГБП (2012 г.), Отчет о соблюдении Венгрией требований конвенции (Фаза 3), §21, <http://goo.gl/P32n29>. См. также ОЭСР / РГБП (2007 г.), Отчет о соблюдении Польшей требований конвенции (Фаза 2), §161-163, <http://goo.gl/SyBUuU>.

²⁰⁶ Рекомендация № R (88) 18, касающаяся ответственности предприятий, имеющих юридическое лицо, за правонарушения, совершенные при осуществлении ими своей деятельности, 1988 г., <https://goo.gl/RyrwGe>.

²⁰⁷ ГРЕКО (2009 г.), Приложение к отчету о соблюдении Латвией рекомендаций, Второй раунд оценивания, §39, <http://goo.gl/UOKBve>. При этом, позиция ГРЕКО всегда заключалась в том, что такое положение, хотя и не является удовлетворительным, не противоречит букве ст. 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

²⁰⁸ Статья 439, параграф 3, пункт 2, Закон Латвии об уголовном процессе.

связана с ответственностью какого-либо лица²⁰⁹. Наконец, чтобы привести пример из практики Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом, в соответствии с Законодательным декретом №231/2000 (ст. 8) **Италии**, компании подлежат ответственности и в тех случаях, когда: (а) совершившее преступление физическое лицо не было установлено или ему не могут быть предъявлены обвинения; (б) уголовное дело против совершившего преступление физического лица прекращается по любой причине, кроме амнистии²¹⁰.

Благодаря такому подходу ответственность юридического лица станет возможной в случаях, когда было установлено, что преступление было совершено в интересах корпорации, но нет возможности достоверно восстановить всю цепь событий. Такое может, например, произойти тогда, когда уголовно наказуемое решение было принято правлением компании, и остается неясным, кто из членов правления принимал участие в принятии этого решения. Такой подход также подходит для крупных корпораций, политика или решения которых, из-за их сложной структуры управления и делегирования полномочий, часто являются результатом коллективной деятельности нескольких физических лиц. Таким образом, может так случиться, что ни один человек не будет отвечать критериям лица, совершившего преступление, если проанализировать дело с точки зрения уголовного права²¹¹.

В других странах АКС допускается более низкий уровень автономии ответственности юридического лица. В некоторых из них требуется – в том или ином виде – установить физическое лицо, совершившее преступление. Юридическое лицо несет ответственность даже если физическое лицо, совершившее преступное деяние, “не подлежит уголовной ответственности” (**Босния и Герцеговина, Болгария, БЮР Македония**), “не было осуждено” (**Черногория, Россия**), “невиновно” или действовало “по принуждению или под угрозой со стороны юридического лица” (**Словения**). Все эти нормы толкуются на основе презумпции о том, что ответственное за деяние лицо было установлено и его действия были, в определенной степени, расследованы²¹².

В **Сербии, Азербайджане и Хорватии** принцип автономии установлен за счет процессуальных правил. В соответствии с сербским законодательством юридическое лицо подлежит ответственности “даже если уголовное преследование ответственного физического лица было прекращено или в возбуждении против него уголовного дела было отказано”. Уголовный кодекс **Азербайджана** предусматривает, что “прекращение уголовного преследования физического лица не препятствует применению уголовно-правовой меры в отношении юридического лица”²¹³. Законодательство **Хорватии** дает исключительную возможность возбудить уголовное дело и провести судебное разбирательство против юридического лица, если по каким-либо причинам уголовное дело против ответственного физического лица не может быть возбуждено или рассмотрено²¹⁴.

Квазиуголовная форма ответственности юридического лица может быть проблематичной с точки зрения автономного характера ответственности, если только в законодательстве нет норм, явно отделяющих расследование дела и уголовное преследование в отношении юридического лица от тех же действий против ответственного за совершение деяния физического лица. Например, хотя

²⁰⁹ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 28.

²¹⁰ К другим странам, в которых нет необходимости устанавливать физическое лицо, совершившее преступление, относятся, например: США, Финляндия, Швейцария, Нидерланды.

²¹¹ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 27.

²¹² Там же, стр. 28

²¹³ Статья 99-4.4 Уголовного кодекса Азербайджана; см. также Отчет СПД о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 30.

²¹⁴ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 28.

напрямую это и не сказано в новых нормах Уголовного кодекса **Украины** об ответственности юридического лица, ясно, что ответственность юридического лица связана с ответственностью “уполномоченного лица”, совершившего преступление. Даже используемая в нем модель (“меры уголовно-правового характера”) предполагает, что такие меры вторичны по отношению к индивидуальной ответственности физического лица. Эта модель требует, чтобы “уполномоченное лицо” “совершило преступление” от имени и в интересах юридического лица. Суд, применяя такие меры против юридического лица, обязан учитывать, среди прочих факторов, тяжесть совершенного преступления и степень преступного намерения физического лица, совершившего преступление. В соответствии с УПК, производство по делу против юридического лица проводится одновременно с производством по делу против физического лица и должно быть прекращено, если производство по делу против физического лица было прекращено или такое лицо было оправдано²¹⁵.

Пример правового регулирования, которое разделяет эти два процесса, можно обнаружить в **Латвии**, Уголовно-процессуальный закон которой устанавливает, что разбирательство в отношении применения принудительных мер к юридическому лицу может быть проведено отдельно в следующих случаях: 1) уголовное разбирательство в отношении физического лица прекращено по причинам, не связанным с освобождением такого лица от ответственности; 2) если вскрылись обстоятельства, не позволяющие установить или привлечь к уголовной ответственности конкретное физическое лицо, или передача уголовного дела в суд в ближайшее время (в разумно обозримом будущем) невозможно ввиду объективных причин; 3) в интересах своевременного разрешения уголовно-правовых отношений с физическим лицом, у которого есть право на защиту; 4) если об этом просит представитель юридического лица²¹⁶.

В целом, не должно быть общего правила, требующего, чтобы дела в отношении юридического лица и совершившего деяние физического лица вместе расследовались и слушались в суде, так как это необоснованно усложняет процесс разбирательства сложного дела. Должна быть возможность расследовать дело в отношении юридического лица, преследовать его в уголовном порядке, выносить против юридического лица приговор и наказывать его независимо от того, какое процессуальное решение было принято в отношении совершившего преступление физического лица. В рамках таких проводимых по отдельности процессуальных действий должны допускаться любые методы ведения расследования²¹⁷.

Юридические образования, на которые распространяется ответственность

В соответствии с международными стандартами, ответственность должна распространяться на самый широкий круг образований, не только на тех из них, которые являются юридическими лицами, но также и на фонды, ассоциации, товарищества и иные некорпоратизированные организации, не имеющие статуса юридического лица. Постольку поскольку такие образования обладают способностью осуществлять юридически значимые действия, заключать договоры и т.д., на них, как предполагается, должна распространяться и ответственность за коррупцию. Такая ответственность должна распространяться как на коммерческие, так и на некоммерческие организации, частные компании и предприятия, находящиеся (полностью или частично) в собственности государства или контролируемые им. Многие страны АКС исключают органы государственной власти и международные организации из сферы ответственности, и такое исключение является приемлемым.

²¹⁵ См. ОЭСР / АКС (2015 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 52.

²¹⁶ Статья 439, параграф 3, Уголовно-процессуального закона Латвии. Прочитано из: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 29.

²¹⁷ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 66.

“В интересах”

Ответственность юридического лица должна возникать только тогда, когда лежащее в ее основе преступление было совершено в интересах юридического лица; юридическое лицо не должно нести ответственности за действия, совершенные его агентом исключительно в своих частных интересах. Обычно такая связь устанавливается при помощи критерия заинтересованности, означающей, что действия представителя могут быть отнесены на счет юридического лица только в том случае, если они были совершены, хотя бы в части, в интересах юридического лица. Страны АКС используют разные формулировки (“от имени”, “именем”, “в интересах”, “во благо”, “во имя”, “в пользу”, и т.д.), но варианты “в интересах” или “на благо” являются наиболее адекватными, так как другие могут чрезмерно сузить ответственность²¹⁸. Для охвата аффилированных лиц необходимо, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности не только за преступления, совершенные в его интересах, но и за преступления, которые его агент совершил в интересах других юридических лиц, аффилированных или связанных с таким юридическим лицом.

Санкции

В отношении юридических лиц должны применяться эффективные и соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие санкции уголовного и неуголовного характера, включая денежные санкции. Эффективность и сдерживающее воздействие часто зависит от денежного размера санкции, налагаемой на юридическое лицо, которая может включать штраф и конфискацию прибыли или дохода, полученного в результате правонарушения. Денежные санкции должны быть достаточно жесткими, чтобы они могли оказать воздействие на крупную корпорацию. По мнению РГБП ОЭСР, для того, чтобы обеспечить равные условия игры в коммерческой сфере и воспрепятствовать “поиску юрисдикции”, наиболее подходящей для совершения правонарушения, необходимо сравнивать денежные санкции на международном уровне. По мнению РРГБП ОЭСР, максимальные санкции в размере 1 000 000 евро (**Германия, Италия**, отчеты Фазы 2), 1 660 000 евро (**Словакия**, отчет Фазы 3) и 700 000 евро (**Австрия**, отчет Фазы 2) являются недостаточными. С другой стороны, максимальные уголовные санкции в размере 16 000 000 евро (**Эстония**, отчет Фазы 2) и 10 000 000 евро (**Бельгия**, отчет Фазы 2) по мнению РГБП ОЭСР являются достаточными. Необходимо помнить, что в обоих упомянутых выше случаях также предусматривалась конфискация взятки и полученных с ее помощью доходов. В странах АКС минимальные штрафы варьируются от 38 евро (**Литва**) до 1 000 евро (**Черногория**) и максимальные – от 21 000 евро (**Молдова**) до 36 000 000 евро (**Латвия**). Более подробную информацию по другим странам см. в приведенной выше таблице.

Лучше всего устанавливать размер денежной санкции пропорционально размеру взятки, нанесенному ущербу или другому показателю (напр., пропорционально обороту компании), или сочетать фиксированные и пропорциональные денежные санкции. Кроме того, в законодательстве некоторых стран АКС проводится разграничение между преступлениями, влекущими получение имущественного блага или нанесение материального ущерба, и преступлениями, наносящими ущерб, стоимость которого невозможно установить. В первом случае, размер штрафа зависит от размера полученного блага или нанесенного ущерба, во втором – наказание определено в виде фиксированной суммы²¹⁹. Более подробную информацию о смешанных системах штрафов см. в приведенной ниже таблице.

²¹⁸ В Отчете СПД о третьем раунде мониторинга Украины авторы отметили, что элемент “от имени”, требуемый для возникновения ответственности юридического лица в дополнение к элементу “в интересах юридического лица”, является избыточным, и он не предусмотрен в международных стандартах (напр., в Конвенции СЕ). См.: ОЭСР / АКС (2015 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 52.

²¹⁹ Более подробную информацию см.: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 35-36.

Таблица 23. Смешанные (фиксированные / пропорциональные) штрафы, налагаемые в странах АКС на юридических лиц за коррупцию

Страна	Минимум (Евро)	Максимум (Евро)	Альтернативный минимум	Альтернативный максимум	
Азербайджан	52 000	156 000	или	стоимость полученного незаконного преимущества или нанесенного ущерба	5-кратный размер стоимости полученного незаконного преимущества или нанесенного ущерба
Болгария	2 600	51 000	или	Не менее размера стоимости полученного преимущества	510 000 евро
БЮР Македония	1 620	972 500	но		Не более 10-кратного размера стоимости незаконного преимущества или ущерба
Черногория	1 000	5 000 000	или	Двукратный размер стоимости незаконного преимущества или ущерба	100-кратный размер стоимости незаконного преимущества или ущерба
Российская Федерация	12 900	-		3-кратный размер стоимости взятки ²²⁰	100-кратный размер стоимости взятки
Словения	10 000	1 000 000	или	-	200-кратный размер стоимости незаконного блага или ущерба
Украина	2 900	44 000	или		2-кратный размер стоимости незаконного преимущества (штраф в фиксированном размере применяется только в случае, если преимущество не было получено или его стоимость не может быть измерена)

Источник: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 36.

В отношении **Азербайджана** отчет СПД отмечал, что, теоретически, штрафы, которые можно рассчитать на основе нанесенного ущерба или полученного дохода и которые доходят вплоть до 5-кратного размера их стоимости, могут оказывать эффективное сдерживающее воздействие²²¹.

В **Грузии** нижний порог штрафа также определен фиксированной суммой (44 000 евро), но закон ни определяет максимальный размер штрафа, ни содержит каких-либо инструкций о том, каким образом суду следует рассчитывать такой максимальный размер²²².

Когда денежный штраф рассчитывается при помощи умножения на стоимость преимущества, полученного юридическим лицом, такое “преимущество” должно пониматься в широком смысле и включать в себя стоимость полученного в результате подкупа контракта, налоговые льготы,

²²⁰ Мультипликатор зависит от размера взятки: для взяток менее 1 млн. рублей штраф составляет 3-кратный размер взятки; для взяток от 1 млн. до 20 млн. рублей штраф составляет 30-кратный размер взятки; для взяток от 20 млн. штраф составляет 100-кратный размер взятки.

²²¹ ОЭСР / АКС (2013 г.), Отчете СПД о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 31.

²²² ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии.

субсидии, лицензии, и т.д.²²³. Кроме того, расчет штрафа не должен ограничиваться “полученным” преимуществом, иначе он не будет учитывать преступления, выразившиеся в предложении / обещании дать взятку и их принятие: штраф также должен учитывать преимущество, которое могло быть получено, если его можно посчитать²²⁴.

Штраф является лишь одним из аспектов денежной санкции, другим является конфискация средств совершения преступления и доходов от него. Эффективная и четкая конфискация может дополнить штраф и сделать санкции эффективными в целом. См. ниже отдельный раздел о том, что должны включать в себя эффективные конфискационные меры.

В дополнение к денежным санкциям страны часто используют различные ограничения прав компании в качестве уголовных санкций или в качестве дополнительных административных последствий уголовных санкций. Ниже приводим список возможных дополнительных санкций, используемых в странах АКС²²⁵:

- 1) Запрет на получение разрешений, лицензий, концессий или какого-либо иного права, предусмотренного специальным законом;
- 2) Запрет на участие в государственных конкурсных процедурах, запрет на заключение договоров в системе государственных закупок и договоров о частно-государственном партнерстве;
- 3) Запрет на учреждение новых юридических лиц;
- 4) Запрет на использование субсидий и иных кредитов на льготных условиях;
- 5) Отзыв разрешения, лицензии, концессии или какого-либо иного права, предусмотренного специальным законом;
- 6) Временный или постоянный запрет на осуществление определенной деятельности;
- 7) Разработка и внедрение программы эффективных, необходимых и разумных мер;
- 8) Закрытие филиала юридического лица;
- 9) Помещение юридического лица под судебный надзор;
- 10) Запрет на совершение сделок с бенефициарами государственного или местного бюджета;
- 11) Запрет на операции с ценными бумагами, принадлежащими юридическому лицу.

Освобождение от ответственности

Ответственность юридического лица за недостаточный надзор и контроль со стороны руководящих работников (лиц с наивысшим уровнем управленческих полномочий) стимулирует компании к внедрению у себя адекватных программ и мер внутреннего контроля, этики и соблюдения требований законодательства²²⁶. Если в суде будет установлено, что в компании существует такая система внутреннего контроля, такой довод защиты может освободить компанию от ответственности за действия ее работников. Например, в **Италии** юридическое лицо не несет ответственности за преступление, совершенное лицом, занимающим в нем руководящую должность, или лицами, находящимися под руководством и контролем такого лица, если такое юридическое лицо докажет, что, до того как было совершено преступление: (i) компания приняла и эффективно внедрила надлежащую организационно-управленческую модель, призванную предотвратить правонарушения, подобные совершенному; (ii) был образован автономный орган по контролю за моделью, ее соблюдением и обновлением; (iii) этот автономный орган осуществлял

²²³ Отчет ОЭСР / РГБП (2012 г., Фаза 3) о соблюдении Грецией требований конвенции, §49, <http://goo.gl/BvYILn>.

²²⁴ См. ОЭСР / АКС (2015 г.), Отчете о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 53.

²²⁵ Источник: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 43-44.

²²⁶ См. Руководство по надлежащей практике в сфере внутреннего контроля, этики и соблюдения требований законодательства, содержащееся в Рекомендациях Совета ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 2009 г., <http://goo.gl/G8FX3I>.

достаточный контроль за тем, как работает эта модель; и (iv) физическое лицо совершило преступление мошенническим путем в обход указанной модели.

Среди стран АКС только в законодательстве Черногории предусмотрена возможность “защиты ответчика ссылкой на должную заботливость (due diligence)”: суд может освободить юридическое лицо от наказания, если оно предприняло все эффективные, необходимые и разумные меры, направленные на предотвращение и обнаружение преступления.²²⁷ В некоторых других странах АКС наличие программы внутреннего контроля и соблюдения требований законодательства (compliance) может быть учтено при вынесении приговора юридическому лицу (напр., в **Латвии, Черногории, Сербии и Украине**).

В рамках мониторинга СПД странам рекомендовано включить в свое законодательство возможность такой защиты юридического лица или, по крайней мере, рассмотреть возможность такого включения (напр., **Азербайджан, Грузия**). Дополнительно в законодательство можно еще включить нормы о том, чтобы разрешить суду отсрочить применение санкций, наложенных на юридическое лицо, если последнее применяет организационные меры, направленные на предотвращение коррупции, в соответствии с рекомендациями. В таком случае, юридическое лицо будет наказано, только если оно не сможет внедрить соответствующие меры или если оно совершит новое преступление.

Существуют и другие основания для освобождения от ответственности: 1) юридическое лицо обнаруживает преступление и сообщает о нем до того, как ему станет известно о возбуждении уголовного дела (**Хорватия, Черногория, БЮР Македония, Словения**²²⁸, **Румыния**); 2) юридическое лицо добровольно и незамедлительно возвращает незаконно полученное материальное преимущество, или исправляет причиненные им вредные последствия, или представит данные, достаточные для ответственности другого юридического лица, с которым оно организационно не связано (**Черногория, БЮР Македония, Словения**)²²⁹.

Другие стандарты

- Ответственность юридического лица, будь то административная или уголовная, должна предусматривать возможность эффективного использования взаимной правовой помощи.
- Ответственность юридического лица не следует ограничивать лишь случаями, когда юридическое лицо фактически получило преимущество за счет подкупа. Такое ограничение может исключить ответственность, когда компания выиграла право на контракт благодаря взятке, но контракт не принес ей никакого дохода, так как решение заключить его оказалось неверным с точки зрения бизнеса или схема была раскрыта до начала выполнения контракта²³⁰.
- Разделение юридического лица или его присоединение к другому юридическому лицу не могут быть использованы для ухода от ответственности. Добиться этого можно либо при помощи специальных временных или обеспечительных мер, применяемых во время уголовного производства, или при помощи общего правила, обеспечивающего, чтобы лицо-правопреемник или реорганизованное лицо или лица наследуют ответственность юридического лица, прекратившего существование.

²²⁷ Ст. 23, параграф 3, Закона об уголовной ответственности юридических лиц.

²²⁸ В Словении такая защита допускается только в делах, основанных на “правиле об отсутствии контроля”.

²²⁹ Источник: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 49.

²³⁰ ОЭСР / РГБП (2012г., Фаза 3) Отчет о соблюдении Грецией требований конвенции, §34, <http://goo.gl/BvYILn>.

Правоприменение

Применение норм об ответственности юридических лиц остается в регионе на низком уровне, и отсутствует в тех немногих странах СПД, которые ввели такие нормы в свое законодательство. См. данные о применении таких норм в таблице, приведенной ниже.

Таблица 24. Юридические и физические лица, осужденные за подкуп в странах АКС в 2010-2013 гг.

Страна	Юридические лица			Осуждено физических лиц
	Дел направлено в суд	Осуждено	Оправдано	
Босния и Герцеговина	0	0	0	17
Хорватия	1	0	0	н/д
Эстония	27	16	3	263
Латвия	2	1	0	222
Литва	7	7	0	2064
Румыния	14	1	0	1071
Сербия	1	0	0	н/д
Словения	3	0	0	56
Всего	55	25	3	3693

Источник: ОЭСР / АКС, Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, 2015 г., стр. 34.

Очевидно, что страны продолжают опираться на традиционное уголовное преследование совершивших преступление физических лиц и не стремятся к преследованию юридических лиц. В недавно подготовленном исследовании ОЭСР / АКС об ответственности юридических лиц отмечается, что почти во всех охваченных исследованием странах опубликованы материалы с инструкциями, такие как комментарии, официальные разъяснения и научные работы, и была организована обширная программа обучения по этой теме. Это говорит о том, что одни лишь инструкции и обучение недостаточны для того, чтобы побудить полицейских и следователей преследовать и юридических лиц. Потребуется более тщательное изучение опыта стран с высокими показателями применения на практике таких норм для того, чтобы выяснить, какие конкретно факты способствуют такому активному применению²³¹.

Для решения этой проблемы в отчетах СПД рекомендуется повышать осведомленность сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей о корпоративной преступности и ответственности юридических лиц, регулярно проводить программы правового обучения для разъяснения норм об ответственности юридических и правил их применения, а также целей и дополнительных преимуществ от уголовного преследования юридических лиц. Обучение должно носить как можно более практический характер и быть ориентировано на различные группы должностных лиц, таких как следователи, работники прокуратуры, судьи. Объединенные программы обучения с участием различных групп должностных лиц могут быть особенно полезными.

Для **Грузии** авторы отчета СПД рекомендовали включить практические занятия, посвященные ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, в программу для вновь назначенных следователей и прокуроров, а также в систему дальнейшего повышения их квалификации; предоставить следователям и прокурорам учебное пособие по эффективному расследованию и уголовному преследованию юридических лиц по коррупционным делам; обеспечить включение вопроса о применении норм об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в список приоритетов политики государства в области уголовной юстиции²³². Аналогичные рекомендации были даны и **Азербайджану**²³³.

²³¹ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 33-34.

²³² ОЭСР / АКС (2013 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Грузии, стр. 29.

Определение должностного лица

Национальное публичное должностное лицо

Международные стандарты требуют, чтобы правонарушения, связанные со взяточничеством, охватывали широкий круг публичных должностных лиц. Определение национального публичного должностного лица должно включать любое лицо, которое:

- Занимает законодательную, исполнительную или административную должность, включая глав государств, министров и их сотрудников.
- Является членом национального собрания.
- Занимает судебную должность, в том числе прокурора или следственного судьи.
- Занимает должность в органе местного самоуправления.
- Исполняет публичную функцию, в том числе для публичного органа. Понятие публичного органа включает учреждение, образованное в рамках публичного права для выполнения конкретных задач в публичных интересах.
- Выполняет публичные функции для публичного предприятия в качестве руководителя, менеджера и работника. Понятие публичного предприятия включает любое предприятие, в котором органу государственной или местной власти принадлежит контрольный пакет акций, а также те предприятия, по отношению к которым орган власти может пользоваться доминирующим влиянием, самостоятельно или через других лиц. Оно также должно включать предприятие, выполняющее публичную функцию и которое не осуществляет свою деятельность на нормальной коммерческой основе на релевантном рынке, т.е. не на основе, в существенной степени эквивалентной той, на которой работает частное предприятие, без каких-либо преференциальных субсидий и других привилегий.
- Осуществляет любую деятельность в публичных интересах, делегированную органом публичной власти, такую как выполнение задач, связанных с публичными закупками.
- Оказывает публичные услуги, в значении определенном законодательством страны и применяемом в соответствующей отрасли права страны, напр., третейские судьи, присяжные заседатели, нотариусы, судебные эксперты.
- Отвечает определению “публичного служащего” в законодательстве страны, включая определения понятий “должностное лицо”, “государственный служащий”, “мэр”, “министр” или “судья”. Оно также включает сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих.²³⁴

Врезка 16. Определение должностного лица в Азербайджане

В июне 2011 г., в ответ на рекомендации экспертов СПД и ГРЕКО, Азербайджан внес изменения в свой Уголовный кодекс, включив в него автономное определение должностного лица, на которое распространяется ответственность за взяточничество как преступление. Предыдущая норма Уголовного кодекса отсылала к Закону о борьбе против коррупции и не включала в себя таких лиц, как вспомогательный персонал органов государственной власти, должностные лица органов местного самоуправления, иностранные государственные должностные лица.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге; информация правительства Азербайджана.

При определении того, является ли лицо национальным публичным должностным лицом, не имеет значения: избирается данное лицо или назначается; занимает свою должность постоянно или

²³³ ОЭСР / АКС (2013 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 34.

²³⁴ ОЭСР, “Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права”, 2008, стр. 31-32, <http://goo.gl/jSIJxG>.

временно; оплачивается его труд или нет; занимает должность высокого или низкого уровня; занимает основную или вспомогательную должность.

Общей проблемой стран СПД является расплывчатое по разным нормативным актам определение понятия “должностных лиц” – субъектов взяточничества как преступления, так как некоторые элементы определения могут иметь ссылку на разные законы, напр., о государственной службе, о борьбе с коррупцией, о различных органах государственной власти. Во имя правовой определенности предпочтительнее иметь автономное определение в Уголовном кодексе.

В некоторых странах СПД (**Армения, Таджикистан, Украина** – см. ниже) понятие “должностного лица” ограничено работниками с управленческими, административными, организационными или финансовыми функциями, исключая, таким образом, вспомогательный персонал (напр., клерков, секретарей, машинисток, курьеров, водителей, работников архивов). Это не соответствует требованиям международных стандартов. Как указано в Отчете СПД о мониторинге **Казахстана**, определение государственного должностного лица должно включать присяжных заседателей, поскольку они выполняют важные публичные функции.

Врезка 17. Определение публичного должностного лица в Украине

В 2011 г. в рамках реформы антикоррупционного законодательства в Украине были внесены изменения в определение должностного лица для преступлений, связанных с коррупцией. Новый рамочный закон о предотвращении коррупции и борьбе с ней содержал список лиц, на которых распространяется ответственность за коррупционные преступления, включавший широкий круг национальных и иностранных должностных лиц и государственных служащих. Национальные должностные лица и государственные служащие в общем определялись как “лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления”. В то же самое время в Уголовном кодексе сохранилось автономное определение должностных лиц (“служащих”), которое, в частности, относится к: (1) “лицам, которые исполняют функции представителей власти или местного самоуправления,” и (2) лицам, занимающим в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях и организациях должности, связанные с организационными, управленческими, административными или экономическими функциями. В соответствии с постановлением Верховного Суда Украины о судебной практике в делах о взяточничестве, к первой категории, в частности, относятся “работники государственных органов и их учреждений, которые вправе устанавливать требования и выносить обязательные для исполнения решения в отношении физических и юридических лиц, независимо от их принадлежности или подчиненности тому или иному департаменту”. Определение должностного лица, используемое в Уголовном кодексе Украины (“служащие”), ограничено работниками с управленческими, административными, организационными или финансовыми функциями, что исключает вспомогательный персонал.

В мае 2014 г. этот недостаток был исправлен при помощи внесения изменений в ст. 354 УК (прежнее название – “Подкуп работника государственного предприятия, учреждения и организации”). Эта статья применяется в отношении активного и пассивного подкупа работника предприятия, учреждения и организации, не являющегося служащим, или лица работающего на пользу предприятия, учреждения или организации. В соответствии с определением, включенным в примечание к ст. 354, лицо, работающее на благо предприятия, учреждения или организации, означает лицо, которое работает на предприятие, учреждение и организацию и имеет с ними трудовые отношения. Такое определение “лица, работающего на пользу” носит противоречивый характер, так как оно ссылается на трудовые отношения, уже учтенные, так как речь идет о “работнике”. Чтобы исправить эту ошибку, в феврале 2015 г. были внесены уже новые поправки в эту статью, устанавливающие, что лицо, работающее на пользу предприятия, учреждения или организации, означает лицо, которое выполняет работу *или оказывает услуги по соглашению с таким предприятием, учреждением или организацией*. Отчет третьего раунда мониторинга пришел к выводу о том, что эта статья со всеми внесенными изменениями соответствует международным стандартам.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге Украины; исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Некоторые страны СПД (напр., **Азербайджан, Грузия, Казахстан**) расширили определение должностного лица, включив в него даже кандидатов на политические посты, такие, как посты Президента, членов Парламента и местных органов представительной власти. Это хорошая практика, заслуживающая дальнейшего распространения. Эксперты СПД в своем Отчете о втором раунде мониторинга рекомендовали **Грузии** включить кандидатов на политические посты в это определение, что и было сделано в 2011 г.

Иностранное должностное лицо

В соответствии с международными стандартами составы коррупционных преступлений должны применяться и в отношении должностных лиц иностранных государств и международных публичных организаций. Определение иностранного публичного должностного лица аналогично определению национального публичного должностного лица, со ссылкой на его принадлежность иностранному государству. «Иностранное публичное должностное лицо» определяется в КПК ООН (ст. 2) как «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства; и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного агентства или публичного предприятия».

В соответствии с международными договорами определение иностранного публичного должностного лица должно включать следующие группы лиц:

1. Лиц, занимающих законодательную, административную или судебную должность в иностранном государстве, (независимо от того, избирается данное лицо или назначается; занимает свою должность постоянно или временно; оплачивается его труд или нет; независимо от высоты положения)²³⁵;
2. Должностные лица и агенты международных публичных организаций (в том числе уполномоченные такими организациями действовать от их имени)²³⁶;
3. Лица, исполняющие публичные функции (напр., для публичного агентства или публичного предприятия)²³⁷;
4. Члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций²³⁸;
5. Лица, занимающие судебные должности или должностные лица международного суда²³⁹;
6. Лица, оказывающие публичные услуги (такие как нотариусы, адвокаты и аудиторы)²⁴⁰;
7. Третейские судьи национальных и иностранных арбитражных (третейских) судов²⁴¹ и
8. Присяжные заседатели в судебной системе другой страны²⁴².

²³⁵ Конвенция ОЭСР, ст. 1.4(a); Конвенция СЕ, ст. 1 и 6, Пояснительный доклад, §28; КПК ООН, ст. 2(a)(i), (b).

²³⁶ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(c).

²³⁷ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(a)(ii), (b).

²³⁸ Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 10. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна быть членом такой международной или наднациональной организации. Однако, Антикоррупционная конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

²³⁹ Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 11; Пояснительный доклад к Конвенции СЕ, §63. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна признать юрисдикцию такого суда. Если считать международный суд «международной организацией», то Антикоррупционная конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

²⁴⁰ КПК ООН, ст. 2(a)(ii). Обратите внимание, что идея о том, что лицо, оказывающее «публичную услугу» является публичным должностным лицом, входит в состав определения «публичного должностного лица» в КПК ООН, но не входит явным образом в состав определения «иностранного публичного должностного лица» в КПК ООН.

²⁴¹ Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 1, 2 и 4; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §9. Среди стран СПД, Армения, Азербайджан, Грузия и Украина являются сторонами Дополнительного протокола.

²⁴² Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 6; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §37.

Важно, чтобы термин “иностранное должностное лицо” был автономен в своем значении, т.е. определение того, является ли физическое лицо иностранным должностным лицом не должно зависеть от внешнего правового источника (такого как законодательство страны иностранного должностного лица). В большинстве стран АКС применяется автономное определение. Исключениями являются **Албания, Армения и Босния и Герцеговина**. Например, в соответствии с законодательством Армении “иностранными должностными лицами являются лица, исполняющие функции государственного должностного лица иностранного государства в соответствии с внутренним законодательством соответствующего государства, а также члены законодательных или иных представительных органов иностранного государства, осуществляющие административные полномочия” (статья 308 УК)²⁴³.

Таблица 25. Определение иностранных публичных должностных лиц в странах СПД

	Иностранные публичные должностные лица	Должностные лица международных организаций
Армения	✓	✓
Азербайджан	✓	✓
Грузия	✓	✓
Казахстан	✓	✓
Кыргызстан (2012)	✓	✓
Монголия	—	—
Таджикистан (2013)	✓	✓
Украина	✓	✓
Узбекистан (2015)	✓	✓

Источник: Отчеты СПД о мониторинге; исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Международные стандарты разрешают, чтобы подкуп иностранных публичных должностных лиц регулировался либо при помощи специальных составов либо путем расширения определения лиц, на которых распространяется уголовная ответственность за подкуп как преступление, и включения в него иностранных государственных должностных лиц. Все страны СПД, которые уже криминализировали подкуп иностранных публичных должностных лиц (см. выше таблицу) выбрали последний вариант и расширили определение должностного лица, включив в него иностранных государственных должностных лиц.

²⁴³ ОЭСР / АКС (2015 г.), Тематическое исследование, Подкуп иностранного должностного лица и его применение в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 21 и 53, <http://goo.gl/IXbRru>.

Врезка 18. Определение иностранного публичного должностного лица в Казахстане

Определение “иностранного должностного лица” в законодательстве Казахстана было проанализировано в рамках процесса мониторинга под эгидой Стамбульского антикоррупционного плана действий ОЭСР / АКС. В Отчете о мониторинге второго раунда говорится, что в 2007 г. к ст. 311 действовавшей тогда редакции УК был добавлен комментарий, в котором указывалось, что термин “должностное лицо” в преступлениях, связанных с подкупом, также включает в себя должностных лиц иностранных государств или международных организаций. Никаких других разъяснений в комментарии не было. Авторы отчета посчитали это недостаточным по нескольким причинам. Во-первых, в преступлениях, связанных с подкупом, “должностные лица” являются субъектами только для квалифицированных составов (с отягчающими обстоятельствами); другие содержащиеся в этих статьях составы преступлений упоминают других субъектов (напр., “лица, уполномоченные исполнять публичные функции или лица, приравненные к ним” или “лицо, занимающее ответственный государственный пост”). Во-вторых, этот термин не был определен в соответствии с международными стандартами.

Частично эта проблема была решена в 2014 г. с принятием в Казахстане нового Уголовного кодекса. Однако и в новом кодексе не оказалось определения термина “должностное лицо иностранного государства или международной организации”. Общее определение термина “должностное лицо” (“лицо, которое, постоянно, временно или в соответствии со специальным разрешением, исполняет функции представителя власти или исполняет организационные, управленческие, административные или экономические функции в государственных учреждениях, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Казахстана и в других воинских формированиях в Казахстане”) касается только национальных служащих, что ясно из самого определения.

Источник: ОЭСР / АКС (2015 г.), Подкуп иностранного должностного лица и его применение в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 21, <http://goo.gl/IXbRru>.

Санкции

Международные конвенции считают коррупционные преступления серьезными правонарушениями и требуют, чтобы санкции за такие преступления, совершены ли они физическим или юридическим лицом, были эффективными, соразмерными и оказывали сдерживающее воздействие.²⁴⁴ Для физических лиц Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 19) и Конвенция ОЭСР против коррупции (ст. 3) специально предусматривают возможность применения санкции, связанной с лишением свободы, достаточной для эффективного использования взаимной правовой помощи и экстрадиции. Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) также предусматривает возможность лишения осужденных за коррупцию лиц права занимать государственные должности или должности в государственном предприятии. Санкции против юридических лиц могут по своей природе быть уголовными, административными или гражданскими и должны включать денежные санкции (см. приведенную выше информацию об эффективных санкциях против юридических лиц).

При анализе соответствия установленных в законе санкций международным стандартам учитывается следующее: уровень санкций за преступления, связанные со взяточничеством, по сравнению с санкциями за другие экономические преступления (мошенничество, хищение и т. д.); различия между санкциями за взяточничество в частном и публичном секторе; санкции за различные связанные со взяточничеством составы, такие как обещание, предложение, дача / просьба, получение, принятие обещания или предложения взятки; являются ли минимальные и максимальные показатели санкций за связанные со взяточничеством правонарушения достаточно сдерживающими или не являются ли они чрезмерными в нарушение принципа соразмерности; разница между санкциями за преступления активного и пассивного взяточничества; предусматривают ли санкции срок заключения достаточный для применения экстрадиции; в тех случаях, когда жесткость санкций связана со сроком давности привлечения к ответственности –

²⁴⁴ Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) предусматривает санкции, которые учитывают тяжесть содеянного.

приводят ли санкции к таким срокам давности, которые делают ответственность неэффективной; и т.д.

В большинстве стран СПД взяточничество и другие коррупционные преступления предусматривают широкий набор санкций, являющихся эффективными, соразмерными и сдерживающими (подробнее, см. приведенную ниже таблицу). Уровень наказания часто зависит от того, имеет ли место законное или незаконное действие (бездействие) должностного лица. Предусмотрен и ряд других составов преступления с отягчающими обстоятельствами. Одновременно санкции нескольких стран СПД не дотягивают до международных стандартов.

В **Кыргызстане**, наказание в виде общественных работ или штрафа в размере от 80 до 325 евро за получение работниками государственных органов, не являющимися должностными лицами, неправомерного преимущества (ст. 225 УК), было признано несоизмерным и не оказывающим сдерживающего воздействия на получение взяток работниками государственных органов, что может нанести значительный вред²⁴⁵. Позднее Кыргызстан внес изменение в это положение, подняв санкции за основной состав правонарушения – незаконное получение выгоды работником – до штрафа, составляющего от 270 до 675 евро или от 70- до 100-кратной величины суммы взятки.

В **Украине**, санкции, установленные для основных составов преступлений (без отягчающих обстоятельств) активного и пассивного взяточничества, активного злоупотребления влиянием, активного и пассивного взяточничества в частном секторе, не предусматривали возможности лишения свободы и в целом являлись слишком мягкими для того, чтобы считать их эффективными и оказывающими сдерживающее воздействие. Поскольку в соответствии с Уголовным процессуальным кодексом Украины преступления, по которым преступники могли подлежать экстрадиции, должны предусматривать санкцию в виде лишения свободы не менее, чем на 1 год, эти коррупционные преступления исключали возможность экстрадиции. Уровень санкций также влиял и на длительность срока давности привлечения к ответственности – он не мог превышать 3 лет, если санкцией является ограничение свободы или заключение на срок менее 2 лет (см. также соответствующий раздел доклада). Кроме того, предложение взятки влекло в Украине менее жесткие санкции, чем дача взятки. В 2013 – 2014 гг. Украина изменила соответствующие санкции, значительно повысив их, в частности во все основные (без отягчающих обстоятельств) составы было включено лишение свободы в качестве возможной санкции (что делает такие преступления подлежащими правилам об экстрадиции), были увеличены штрафы и введена специальная конфискация. Также важно и то, что санкции за предложение / обещание, а также за принятие предложения / обещания или за просьбу неправомерного преимущества были уравнианы с санкциями за дачу и получение незаконного преимущества, что соответствует международным стандартам²⁴⁶.

Санкции должны быть не только достаточно жесткими, для того, чтобы они оказывали сдерживающее воздействие, они также должны быть соразмерными. В **Грузии** минимальная санкция за основной состав пассивного взяточничества составляет 6 лет тюремного заключения. Такая санкция была признана несоизмерной, так как она не оставляет места для применения надлежащей санкции за получение небольших взяток. Отмечалось, что есть риск, что дело не будет передаваться в суд из-за того, что минимальный срок заключения является чрезмерным²⁴⁷.

Хотя большинство стран СПД и предусматривают сдерживающие санкции (если учитывать санкции за преступления с отягчающими обстоятельствами), их обеспечение их применения на практике является неравномерным. На практике суды часто применяют условное освобождение от заключения и имеет место тенденция применения санкций, находящихся ближе к нижней границе диапазона. Например, в Отчете СПД о третьем раунде мониторинга **Украины** отмечается, что суды

²⁴⁵ ОЭСР / АКС (2012), Отчет второго раунда мониторинга о Кыргызстане, стр. 29, <http://goo.gl/uvzlyy>.

²⁴⁶ ОЭСР / АКС (2015 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 46.

²⁴⁷ OECD/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Грузии, стр. 22, <http://goo.gl/qYFOPf>.

часто отпускают лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений, по условно-досрочному освобождению, применяют санкции, находящиеся ниже предусмотренного в статье минимального уровня наказания или освобождают осужденных после отбытия ими непродолжительного срока заключения или с самого начала налагают санкции, не связанные с лишением свободы. По мнению экспертов, из всех коррупционных дел, выявленных правоохранительными органами, только лишь четверть попадает в суд с обвинительным заключением, а из них лишь незначительное число дел завершается приговорами с «реальными» сроками заключения. Чтобы справиться с такой политикой мягкого отношения парламент Украины в октябре 2014 г. внес поправки в Уголовный кодекс, включив в него категорию «коррупционных преступлений» (также см. выше в начале главы о криминализации), которые были исключены из ряда норм о различных формах освобождения от ответственности или наказания. Эта реформа была воспринята как пример, который следует перенимать как передовой опыт²⁴⁸.

Казахстан недавно существенным образом пересмотрел свои санкции за коррупционные и другие преступления. В его новый Уголовный кодекс, вступивший в силу в 2015 г., были внесены следующие положения:

- 1) Фиксированные размеры штрафов (фиксированное число, на которое умножается расчетная месячная ставка) заменены штрафами, рассчитываемыми путем умножения на сумму взятки (напр., по основному преступлению «получение взятки» предусмотрен штраф в 50-кратном размере суммы взятки; по основному преступлению «дача взятки» – в 20-кратном размере суммы взятки). С учетом определения понятий «в крупном размере» и «в особо крупном размере» взятки, минимальный штраф за основной состав преступления составит приблизительно 182 500 евро; за основной состав преступления «дача взятки» – около 73 000 евро; минимальный штраф за получение взятки при отягчающих обстоятельствах (преступной группой или в особо крупном размере) составит приблизительно 5 840 000 евро, а за аналогичное преступление дачи взятки – приблизительно 3 650 000 евро.
- 2) Штраф (мультипликатор суммы взятки) применяется в качестве альтернативной санкции во всех составах дачи взятки или получения взятки, в то время как ранее за преступления при отягчающих обстоятельствах в качестве санкций предусматривались только различные сроки тюремного заключения.
- 3) Вместо запрета в течение определенного срока занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности, теперь все коррупционные преступления влекут за собой обязательное пожизненное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности.
- 4) Изменились пороговые показатели для взяток в крупном и особо крупном размере: «крупный» размер был увеличен с 3 650 евро до не менее, чем 21 900 евро, но не более, чем 73 000 евро; а «особо крупный» размер был увеличен с 14 600 евро до не менее, чем 73 000 евро.
- 5) Запрещено назначать условное наказание или освобождать от уголовной ответственности под залог или поручительство, или использовать закон о сроках давности для освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших коррупционные преступления.
- 6) В отношении преступлений малой и средней тяжести (куда входят и несколько коррупционных преступлений) Кодекс ввел запрет на наказание в виде лишения свободы, если лицо добровольно возместило материальный ущерб, «возместило моральный и иной вред», причиненный преступлением.

В Отчете СПД о третьем раунде мониторинга Казахстана отмечается, что совокупным результатом описанных выше реформ стало относительное смягчение санкций за получение и дачу взятки,

²⁴⁸ OECD/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 73.

особенно в отношении должностных лиц и лиц, занимающих ответственные государственные посты. К последним относятся члены Правительства, члены Парламента, судьи, публичные должностные лица высшей категории (политические назначенцы). Получение или дача взятки такими лицами наносит обществу серьезный вред и должны предусматривать серьезные наказания. И хотя указанные выше санкции были усилены другими наказаниями (конфискация, пожизненный запрет занимать определенные должности), это может послать неверный сигнал коррупции в публичном секторе и подорвать эффективность санкций. Кроме того, это создает такую среду, в которой наказание начинает нести исключительно финансовый характер: в случае ряда коррупционных преступлений компенсация денежного ущерба позволит преступнику автоматически избежать тюремного заключения²⁴⁹.

Страны СПД, как и многие другие страны в регионе АКС, продолжают применять за активный подкуп менее жесткие санкции по сравнению с пассивным подкупом, считая, что пассивный подкуп должностных лиц наносит больший ущерб и заслуживает более строгого наказания²⁵⁰.

²⁴⁹ ОЭСР / АКС (2014 г.), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 54-55.

²⁵⁰ Как отмечалось в Исследовании о состоянии выполнения Конвенции ООН против коррупции по темам криминализация коррупции, правоприменение и международное сотрудничество, это отражает «традиционное мнение (как в странах континентального права, так и в странах общего права), что коррупция ведет главным образом к злоупотреблению властью или правонарушению, связанному с вымогательством денег через отправление властных полномочий (в римском праве - *crimen repetundarum* или *crimen extraordinarium concussionis*)». Источник: <https://goo.gl/zlM9SP>; стр. 11.

Таблица 26. Максимальные санкции по основным (без отягчающих обстоятельств) составам преступлений в странах СПД и АКС

	Активный подкуп государственного должностного лица	Пассивный подкуп государственного должностного лица	Активное злоупотребление влиянием	Пассивное злоупотребление влиянием	Активный подкуп в частном секторе	Пассивный подкуп в частном секторе	Отмывание денег	Хищение	Злоупотребление полномочиями
Страны Стамбульского плана действий									
Армения	До 3 лет	До 5 лет	н/п	До 3 лет	До 2 лет	До 3 лет	2-5 лет	До 2 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	н/д	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 2 лет
Кыргызстан	2-3 года	3-5 лет	н/п	н/п	До 2 лет	От 3 до 5 лет	2-4 года	До 1 года	1-3 лет
Монголия	1 месяц - 3 года	1 месяц - 3 года	н/п	н/п	1 месяц - 3 года	1 месяц - 3 года	До 1 года	До 5 лет	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 года	2-4 года	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/д	н/п	До 3 лет	До 3 лет	5-10 лет	До 6 мес.	До 3 лет
Страны Антикоррупционной Сети									
Албания	От 6 мес. до 3 лет	2-8 лет	От 6 мес. до 2 лет	От 6 мес. до 4 лет	От 3 мес. до 2 лет	От 6 мес. до 3 лет	3-10 лет	н/д	н/д
Беларусь	До 5 лет	До 7 лет	н/п	н/п	н/п	До 3 лет	2-4 года	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	н/д	н/д
Хорватия	От 6 мес. до 5 лет	1-8 лет	От 6 мес. до 3 лет	От 6 мес. до 3 лет	До 3 лет	От 6 мес. до 5 лет	6 мес. - 5 лет	н/д	н/д
Эстония	До 5 лет	До 5 лет	н/п	До 3 лет	До 5 лет	До 5 лет	До 5 лет	До 5 лет	н/д
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	н/п	До 5 лет	До 3 лет	До 3 лет	До 5 лет	н/д	До 3 лет
Польша	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет	От 6 мес. до 8 лет	От 3 мес. до 5 лет	От 3 мес. до 5 лет	6 мес. - 8 лет	н/д	н/д
Румыния	2-7 лет	2-7 лет	2-7 лет	2-7 лет	8-28 мес.	8 - 28 мес.	3-12 лет	1-15 лет	от 6 мес 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	От 6 мес. до 3 лет	1-5 лет	До 3 лет	До 3 лет	До 3 лет	3 мес. - 5 лет	До 5 лет	До 5 лет	До 5 лет

* Количество лет относится к сроку лишения свободы (заключения), если не указано иное. Санкции за соответствующие преступления также могут включать дополнительные элементы, такие как обязательная конфискация и запрет занимать должность или заниматься определенной деятельностью; “н/п” – не применимо (правонарушение не установлено законом); “н/д” – нет данных.

Источник: подготовлено секретариатом ОЭСР / АКС на основе Отчетов СПД о мониторинге, Отчетов третьего раунда оценивания ГРЕКО и отчетов MONEYVAL (за исключением Беларуси и России, в случае которых информация взята прямо из текстов законов).

Конфискация

Международные договоры по борьбе с коррупцией требуют обеспечить возможность конфискации доходов от коррупционных преступлений (или имущества эквивалентной стоимости) и орудий, использованных в таких преступлениях²⁵¹. Международные инструменты содержат следующие определения:

- “конфискация” означает окончательное лишение имущества по решению суда в связи с уголовным преступлением (Директива ЕС 2014/42/EU²⁵²);
- “доходы от преступлений” означает любую экономическую выгоду, полученную или извлеченную, прямо или косвенно, в результате совершения преступления, в том числе любые сбережения за счет снижения расходов, полученные от преступления. Они могут состоять из любого имущества и включать любые последующие ре-инвестиции или трансформации прямых доходов от преступления и любые ценные блага (Директива ЕС 2014/42/EU);
- “орудия” означает любое имущество, использованное или предназначенное для использования, любым способом, целиком или частично, для совершения преступления²⁵³ (Конвенция СЕ, СЕТС № 198²⁵⁴);
- “имущество” включает имущество любого рода, вещественное или невещественное, движимое или недвижимое, материальное или нематериальное, а также акты и документы, дающие право на имущество или на долю в этом имуществе (КПК ООН, ст. 2).

²⁵¹ Конвенция ООН против коррупции (Ст. 31), Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (Ст. 19), Конвенция ОЭСР против коррупции (Ст. 3; в качестве альтернативы конфискации взятки и доходов от взяточничества, предусматривает “сопоставимые денежные санкции”).

²⁵² Директива 2014/42/EU Европейского парламента и Совета от 3 апреля 2014 г. о замораживании и конфискации орудий преступлений и доходов от преступлений в Европейском союзе. См. <http://goo.gl/boL5DP>.

²⁵³ Оно может включать не только саму взятку, но и имущество, любым образом использованное в ходе подготовки и совершения преступления. Например, если взяткодатель звонит должностному лицу по мобильному телефону и предлагает взятку, телефон может быть конфискован. В качестве другой крайности, если взяткодатель использует свой частный самолет, чтобы попасть на встречу с должностным лицом и передать ему взятку, тогда самолет тоже может подлежать конфискации. (Публикация ОЭСР “Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права”, стр. 45, <http://goo.gl/uJVidG>)

²⁵⁴ Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СЕТС No. 198), см. <https://goo.gl/1cn3GX>.

Врезка 19. Директива ЕС об аресте и конфискации орудий и доходов от преступления

В апреле 2014 г. ЕС принял новый документ, регулирующий арест и конфискацию орудий преступления и доходов от преступления – Директиву 2014/42/EU, которая охватывает целый ряд преступлений, в том числе коррупцию в публичном и частном секторе и отмывание денег. В соответствии с Директивой, страны-члены ЕС обязаны принять необходимые меры для обеспечения возможности конфискации, полностью или частично, *орудий преступления и доходов от совершения преступления* или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких орудий или доходов, при условии вынесения окончательного приговора за совершенное преступление, что может быть сделано и в заочном порядке.

Конфискация, не основанная на осуждении: В тех случаях, когда невозможно провести конфискацию на основе окончательного приговора суда, Директива предусматривает, что, по крайней мере тогда, когда такая невозможность стала результатом болезни подозреваемого или обвиняемого, или результатом того, что он скрывается от правосудия, страны-члены обязаны принять необходимые меры для обеспечения возможности конфискации орудий преступления и доходов от совершения преступления, когда было возбуждено производство в отношении преступления, которое может, прямо или косвенно, принести экономическое благо, и такое производство по делу могло бы привести к осуждению подозреваемого или обвиняемого в уголовном порядке, если бы такое лицо могло предстать перед судом.

Расширенная конфискация: В отношении коррупции в публичном секторе, страны-члены также обязаны принять необходимые меры для обеспечения возможности конфискации, полностью или частично, имущества, принадлежащего лицу, осужденному за преступление, которое может, прямо или косвенно, принести экономическое благо, когда суд, исходя из обстоятельств дела, включая конкретные факты и имеющиеся доказательства, такие как то, что стоимость имущества осужденного лица несоразмерна его законному доходу, решает что такое имущество также получено в результате преступных действий.

Конфискация у третьих лиц: Страны-члены обязаны принять необходимые меры для обеспечения возможности конфискации доходов от преступления или иного имущества, стоимость которого соответствует стоимости доходов от преступления, которые, прямо или косвенно, были переданы подозреваемым или обвиняемым третьим лицам, или которые были приобретены третьими лицами у подозреваемого или обвиняемого, по крайней мере в тех случаях, когда такие третьи лица знали или могли знать о том, что целью передачи или приобретения было избежать конфискации, на основе конкретных фактов и обстоятельств, в том числе таких, как то, что передача или приобретение были осуществлены бесплатно или в обмен на сумму, значительно меньшую, чем рыночная стоимость. Однако это не должно нарушать права добросовестных третьих лиц.

Источник: <http://goo.gl/PWZNgC>.

Законы нескольких стран СПД предусматривают два вида уголовной конфискации – в качестве наказания на основании конкретных статей Уголовного кодекса (в качестве как обязательной, так и факультативной санкции) и в качестве процессуальной конфискации на основании Уголовно-процессуального кодекса, которая применяется вне зависимости от конфискации в качестве уголовно-правовой санкции и может быть использована в отношении любого типа преступления. В некоторых странах (напр., **Украина**) уголовная конфискация в качестве наказания представлена двумя мерами: конфискацией всего имущества осужденного и специальной конфискацией орудий преступления и доходов от преступления.

Нормы о конфискации обычно распространяются на орудия взяточничества и доходы от взяточничества. Однако они не всегда в явной форме распространяются и на такие доходы от преступления, которые были преобразованы в другие активы (напр., жилье, приобретенное с использованием доходов от полученных взяток) или смешались с другим имуществом, приобретенным с использованием легальных источников (конвертированные или смешанные доходы от преступления). Некоторые страны СПД также не разрешают производить конфискацию на основе стоимости, которая позволяет конфисковать доходы от преступлений, которые были спрятаны, уничтожены, потрачены или переданы во владение добросовестной третьей стороне. Также часто невозможно конфисковать блага, извлеченные из доходов от совершенного преступления (напр., доход извлеченный при помощи разрешения на коммерческую деятельность, полученный при помощи взятки, доход от инвестирования суммы взятки).

Таблица 27. Нормы о конфискации в странах СПД

	АРМ	АЗ	ГРУ	КАЗ*	КГЗ	МНГ	ТАД	УКР	УЗБ ²⁵⁵
Конфискация орудий и доходов от преступления	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Конфискация на основе стоимости	✓	✓	✓	✓	✓	—	—	✓	✓
Конфискация конвертированных или смешанных доходов от преступления	—	✓	✓	✓	—	—	—	✓	—
Конфискация благ, полученных от доходов от преступления	✓	✓	✓	✓	—	—	—	✓	—
Конфискация у третьего лица	✓	—	✓	✓	—	—	—	✓	—

* Не для всех коррупционных преступлений и вступит в силу 1 января 2018 г.

Источник: Отчеты СПД о мониторинге, исследование секретариата ОЭСР / АКС.

В дополнение к “традиционной” конфискации орудий и доходов от преступлений, новые стандарты также призывают вводить **расширенную конфискацию** (см. пример из выше приведенной врезки о Директиве ЕС), которая позволяет конфисковать имущество, чье законное происхождение невозможно доказать. Конфискация этого типа не требует, чтобы было доказано, что подпадающие под конфискацию активы действительно были приобретены в результате преступления, за которое осужден их собственник. Суд, основываясь на определенных фактах (включая диспропорцию между стоимостью имущества, находящегося в собственности лица, и его законным доходом), допускает, что имущество имеет незаконное происхождение. Таким образом, бремя доказывания для опровержения такого допущения ложится на собственника, и суд будет делать выводы из неспособности обвиняемого объяснить происхождение таких активов²⁵⁶.

Перемещение бремени доказывания при рассмотрении дел о конфискации является одним из эффективных инструментов, лишаящих лицо, совершившее коррупционное преступление, полученных преступным путем доходов. Конвенция ООН против коррупции (ст. 31) рекомендует странам-участницам рассмотреть возможность требовать, чтобы преступник продемонстрировал законное происхождение доходов от преступления или иного имущества, которое может стать объектом конфискации.

Этот механизм похож на механизм состава незаконного обогащения, так как он приводит к конфискационным мерам ввиду самого владения богатством, хоть и связанным с конкретным преступлением. Он допускает презумпцию незаконного происхождения имущества, если лицо, которое было осуждено, или которому просто предъявили обвинение в совершении конкретного преступления, не может объяснить законность его происхождения. Такой механизм, при надлежащем толковании (через опровергаемую презумпцию), считается соответствующим Европейской конвенции о правах человека.²⁵⁷

Например, в **Литве**²⁵⁸, в соответствии с внесенными в законодательство в 2010 г. изменениями, расширенная конфискация применяется при соблюдении следующих условий: 1) преступник

²⁵⁵ В своих замечаниях на проект доклада Узбекистан отмечал, что его закон об отмывании денег был изменен в апреле 2016 года и расширил определение преступных доходов, включив выгоды, получаемые от таких доходов, а также переведенные в иное имущество или смешанные доходы. Тем не менее, эти поправки не касаются конфискации, применяемой в составах взяточничества в соответствии с Уголовным или Уголовно-процессуальным кодексом.

²⁵⁶ ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 40-41, <http://goo.gl/8qDDB2>.

²⁵⁷ См., среди прочих, решения Европейского суда по правам человека в делах: Салабьяки пр. Франции (10519/83), Филипс пр. Соединенного Королевства (41078/98), Уэлч пр. Соединенного Королевства (17440/90), Раймондо пр. Италии (12954/87), Минхас пр. Соединенного Королевства (7618/07).

²⁵⁸ Ст. 72-3 Уголовного Кодекса Литвы.

совершил менее тяжкое, тяжкое или особо тяжкое преступление, от которого он получил или мог получить денежное благо; 2) преступник владел (или передал третьим лицам) имущество, полученное во время, после или в течение 5 лет до совершения преступления и такое имущество несоразмерно его законному доходу и такая разница превышает приблизительно 18 000 евро; 3) не может объяснить законность приобретения им имущества.

Подобным же образом в **Польше**, в соответствии с Уголовным кодексом (ст. 45), если лицо осуждено в совершении преступления, в результате которого оно приобрело, пусть даже косвенно, благо имущественного характера значительной стоимости, то презюмируется, что имущество, приобретенное им во время или после совершения им преступления, но до вынесения приговора, представляет собой имущество, приобретенное от преступления, если только это лицо, или другая заинтересованная сторона, не докажет обратного²⁵⁹.

В **Португалии**, в случае осуждения лица за совершение определенных преступлений (включая пассивный подкуп, хищение, отмывание денег) разница между стоимостью фактического имущества ответчика и того, имущества, которое соответствует его законным доходам, считается благом, полученным от преступной деятельности, и подлежит конфискации²⁶⁰.

В **Турции**, Закон о декларировании имущества в целях борьбы против подкупа и присвоения государственных средств предусматривает перенос бремени доказывания в особых ситуациях, включая те, когда лицо владеет имуществом, которое несоразмерно его доходу. В таких случаях, обладание таким имуществом может быть признано незаконным, а имущество может подлежать конфискации (включая конфискацию на основе стоимости), если только лицо не докажет законность его происхождения²⁶¹.

В 2012 г. **Румыния** включила в свое уголовное законодательство расширенную конфискацию²⁶². Она предполагает обязательную конфискацию имущества в тех случаях, когда: а) лицо признано виновным в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде 5 или более лет лишения свободы, куда относятся преступления 21 категории, предусмотренных новым законодательством (включая коррупцию, отмывание денег); б) обвиняемый, в течение 5 лет, предшествовавших уголовному деянию, скопил имущество, стоимость которого превышает то, что он заработал законным путем (такое дополнительное имущество подлежит конфискации); в) суд убежден, что имущество получено от одного или нескольких указанных преступлений. Этот новый механизм включает конфискацию у третьих лиц и конфискацию на основе стоимости, и допускает конфискацию имущества, полученного от использования доходов от преступления²⁶³.

Помимо конфискации (орудий совершения преступления, доходов от совершения преступления, расширенной конфискации), основанной на окончательном обвинительном приговоре преступника, международные стандарты также допускают **конфискацию, не основанную на осуждении** (см. выше информацию о Директиве ЕС). Иногда такая конфискация осуществляется с использованием гражданско-правовых процедур.

²⁵⁹ См. MONEYVAL (2007 г.), Отчет третьего раунда о подробной оценке соблюдения Польшей мер по борьбе против отмывания денег и финансирования терроризма, стр. 36-38, <http://goo.gl/eH5uJz>.

²⁶⁰ «Расширенные возможности конфискации преступных доходов», Рафаль Кьерзинка, Материалы семинара экспертов Восточной Европы и Центральной Азии по вопросам криминализации коррупции, ОЭСР, март 2007 г., стр. 72, <http://goo.gl/6q1iqs>.

²⁶¹ ГРЕКО (2006), Объединенный отчет о первом и втором раунде оценивания Турции, стр. 21, <http://goo.gl/dgtHX6>.

²⁶² Закон № 63/2012 о внесении изменений в Уголовный кодекс, принят в марте 2012 г.

²⁶³ Отчет второго раунда об оценке соблюдения Румынией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, 2012 г., §43, <http://goo.gl/nx41D2>.

Например, в 2012 г. такой механизм был введен в действие в **Болгарии**²⁶⁴. Он предусматривает возможность конфискации, если с разумной степенью обоснованности было доказано, что имущество было приобретено при помощи уголовно наказуемой деятельности и что это имущество физического лица характеризуется “существенным отсутствием соответствия”. Это означает, что стоимость имущества такого лица существенно превышает чистую прибыль физического лица и членов его семьи за рассматриваемый период и что никакого другого законного источника такого имущества установлено не было²⁶⁵.

В **Словении** может быть начато специальное финансовое расследование, если лицо, подозреваемое в совершении преступления, имеет в собственности, владеет, распоряжается или пользуется имуществом, в отношении которого есть разумно обоснованные подозрения в том, что оно: (i) имеет незаконное происхождение, (ii) находится во владении или передано правопреемникам такого лица, (iii) было передано аффилированным лицам без адекватного встречного возмещения, или (iv) смешалось с другим имуществом правопреемника такого лица или его аффилированных лиц. Такое расследование может быть предпринято в отношении осужденного лица, а также против лица, в отношении которого досудебное или судебное разбирательство было приостановлено из-за смерти такого лица, или в отношении которого есть основания предполагать, что оно совершило преступление. Если в результате такого финансового расследования будут обнаружены достаточные доказательства, чтобы сделать вывод о том, что имущество имеет незаконное происхождение, Специализированный отдел прокуратуры подает в суд гражданский иск против собственника подозрительного имущества. Последний может выиграть в суде, если докажет, что имущество не было приобретено незаконно, или, в случае с аффилированным лицом, что в обмен на имущество такое лицо уплатило его действительную стоимость. Если собственник не сможет этого доказать, имущество конфискуется решением гражданского суда. Также важно отметить, что эти нормы распространяются и на юридических лиц, подозреваемых в подкупе или осужденных по такому составу²⁶⁶.

Страны СПД также приступили к включению таких инструментов в свое законодательство. **Грузия** первой включила в свой Гражданско-процессуальный кодекс (Глава XLIV-1) нормы о конфискации у государственных должностных лиц незаконного имущества или ценностей, которые не могут быть объяснены их законными доходами, а также у членов их семей, близких родственников и других “связанных с ними лиц”. Такая конфискация может быть проведена после вынесения обвинительного приговора, когда прокурор обращается в суд с ходатайством о конфискации имущества, предположительно полученного из доходов от совершения преступления. После того, как прокурор представит достаточные (при отсутствии опровержения) доказательства того, что происхождение имущества не может быть законным образом объяснено, бремя доказывания переходит к осужденному лицу (или связанным с ним лицам). Если последнее не докажет законное происхождение имущества и суд придет к выводу о том, что существуют обоснованные сомнения в

²⁶⁴ Отчет Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Совета Европы о прогрессе, достигнутом Болгарией в рамках механизма кооперации и верификации, Технический отчет, КОМ (2012) 411, стр. 34-35, <http://goo.gl/balw93>.

²⁶⁵ См. также Заключение Венецианской Комиссии № 563 о шестой редакции проекта Закона Болгарии о конфискации имущества, приобретенного в результате преступной деятельности или административных правонарушений, 2011 г., <http://goo.gl/eJkFtL>.

²⁶⁶ Закон о конфискации имущества, имеющего незаконное происхождение. См. также ОЭСР / РГБП (2014 г.), Отчет (Фаза 3) о соблюдении Словений Конвенции ОЭСР, §§ 56 и послед., <http://goo.gl/oVzewv>. Цитировано по: ОЭСР / АКС (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 41-42.

том, что это имущество имеет законное происхождение, он выносит решение о конфискации имущества²⁶⁷.

В новом Уголовно-процессуальном Кодексе **Казахстана**, вступившим в силу в 2015 г., появилась норма о конфискации без приговора (Раздел 15 УПК “Конфискация до вынесения приговора”). В соответствии с новым УПК, если в отношении подозреваемого или обвиняемого выдан ордер на международный арест, или если уголовные обвинения сняты в связи с актом амнистии, истечением срока исковой давности или в связи со смертью, при условии наличия доказательств приобретения имущества незаконным путем, лицо, проводящее досудебное расследование, начинает процедуру конфискации до вынесения приговора. Суд принимает решение о конфискации до вынесения приговора, если соблюдены все следующие условия: 1) имущество принадлежало подозреваемому, обвиняемому или третьему лицу; 2) имеется связь между указанным имуществом и преступлением, являющимся основанием для конфискации; и 3) обстоятельства приобретения имущества третьим лицом дают основания полагать, что оно приобретено незаконно²⁶⁸.

Авторы Отчета о третьем раунде мониторинга рекомендовали **Украине** включить в свое законодательство расширенную (гражданскую или уголовную) конфискацию имущества лиц, совершивших коррупционные преступления в соответствии с международными стандартами и передовым опытом других стран²⁶⁹. Такая конфискация – как гражданская, так и уголовная конфискация, основанная на обвинительном приговоре – действительно появилась в украинском законодательстве в 2015 г. Изменение, внесённое в часть девятую статьи 100 Уголовного процессуального кодекса, предусматривает, что, при вынесении судом приговора по уголовному делу, суд также должен принять решение о конфискации имущества (денег, другого имущества, включая полученные от них доходы), принадлежащего лицу, осужденному за совершение коррупционного преступления, или преступления по отмыванию денег, или принадлежащего юридическому лицу, связанному с таким осужденным лицом, если судом не были установлены законные основания приобретения такого имущества. Подобным же образом, Гражданско-процессуальный кодекс был дополнен новой Главой 9 (Раздел III), о производстве о признании имущества неправомерным и о конфискации такого имущества. В соответствии с этими новыми нормами прокурор может подать в суд гражданский иск после вынесения обвинительного приговора по уголовному делу о коррупции и отмывании денег в отношении государственного должностного лица. Суд признает имущество неправомерным, если, основываясь на представленных доказательствах, суд не сможет прийти к выводу о том, что имущество или денежные средства, использованные для приобретения имущества, были получены на законных основаниях²⁷⁰.

Срок давности привлечения к ответственности, иммунитеты и деятельное раскаяние

Срок давности привлечения к ответственности

Срок давности привлечения к ответственности – это установленный законом срок, в течение которого лицо может быть привлечено к ответственности за совершение преступления. Истечение этого срока является основанием для освобождения от ответственности. Этот срок может

²⁶⁷ См. также информацию о действовавших ранее нормах об административной конфискации имущества неясного происхождения, допускаемой даже до вынесения обвинительного приговора: ГРЕКО (2006), Отчет второго раунда оценивания о Грузии, стр. 4-5, <http://goo.gl/ksM70M>.

²⁶⁸ ОЭСР / АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 56-57.

²⁶⁹ ОЭСР / АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 61.

²⁷⁰ ОЭСР / АКС (2015), Подкуп иностранных должностных лиц как преступление и его правоприменительная практика в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 40-41, <http://goo.gl/lXbRru>

становиться препятствием для эффективного уголовного преследования коррупционных правонарушений, если он является слишком коротким, либо его нельзя прервать / приостановить при наступлении определенных обстоятельств. Даже если санкции за коррупционные правонарушения являются действенными, возможность освобождения от ответственности в связи с истекшим сроком давности, снижает эффективность ответственности за такие преступления, с учетом длительного досудебного и судебного разбирательства в сложных случаях, особенно связанных с международной деятельностью (например, при взаимной правовой помощи). Сходным образом, если, например, иммунитет того или иного лица не прерывает срока давности за совершенное преступление, такой правонарушитель может избежать ответственности. В таких ситуациях уголовное преследование становится тщетным и является бесполезной тратой ресурсов.

Конвенция ООН против коррупции (ст. 29) предусматривает, что каждое государство – участник должно установить длительный срок давности для возбуждения производства в отношении коррупционных преступлений, а также установить более длительный срок давности либо предоставить возможность для приостановления срока исковой давности в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в совершении преступления, уклонялось от правосудия. В соответствии с Конвенцией ОЭСР по борьбе со взяточничеством (ст. 6), любой из сроков давности, применимых к такому преступлению, как подкуп иностранного государственного должностного лица, должен иметь надлежащий период времени для расследования и уголовного преследования этого преступления.

В странах – участницах Стамбульского плана действий срок давности привлечения к ответственности привязывается к категории преступления, на основании его тяжести, которая, в свою очередь, обусловлена применимой санкцией (ее видом и размером / продолжительностью). В большинстве случаев срок давности привлечения к ответственности является достаточным для эффективного расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений (см. таблицу ниже).

Таблица 28. Срок давности привлечения к ответственности по коррупционным преступлениям в странах – участницах СПД

	АРМ	АЗ	ГРУ	КАЗ	КРГ ²⁷¹	МНГ	ТАДЖ	УКР	УЗБ
Активное взяточничество (основной состав)	5	7	15	Без ограничений	3	5	6	5	3
Активное взяточничество (квалифицированный состав)	10	12	15	Без ограничений	7	20	10	10	5-10
Пассивное взяточничество (основной состав)	5	12	15	Без ограничений	3*	5	6	5	5
Пассивное взяточничество (квалифицированный состав)	10-15	12	25	Без ограничений	7	20	6-10	10-15	5-15
Активное злоупотребление влиянием (основной состав)	н/п	7	15	н/п	н/п	н/п	н/п	3	н/п
Пассивное злоупотребление влиянием (основной состав)	5	7	15	н/п	н/п	н/п	н/п	5	н/п
Активное взяточничество в частном секторе (основной состав)	2	7	6	5	1	5	2	3	3
Пассивное взяточничество в частном секторе (основной состав)	5	12	6	5	3	5	6	5	5
Отмывание денежных средств (основной состав)	5	7	10	5	7	5	6	10	5-10
Отмывание денежных средств (квалифицированный состав)	10-15	12	10-25	15	7	20-30	10	15	н/п
Злоупотребление служебными полномочиями (простой вид)	5	7	15	Без ограничений	3	1	2	5	3
Злоупотребление служебными полномочиями (квалифицированный состав)	10	12	15	Без ограничений	7-10	5	6-10	10	5
Растрата (основной состав)	2	2	6	Без ограничений	7	1	2	5	3

Примечание: Цифры означают длительность срока давности в годах. Когда дается диапазон цифр, они означают различные сроки давности по различным квалифицированным преступлениям. Квалифицированные преступления могут включать в себя преступления, совершенные высокопоставленным должностным лицом, за незаконные действия (бездействие), группой лиц, в крупных размерах, повторно, посредством вымогательства, т.п.

²⁷¹ Согласно поправкам, внесенным в Кыргызстане в 2014 году, срок давности привлечения к ответственности не распространяется на составы “Коррупция” (ст. 303 УК) и “Злоупотребление служебным положением” при совершении должностным лицом, занимающим ответственное положение (ст. 304 УК).

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

«н/п» – неприменимо (преступление не установлено), н/д – нет данных.

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

По итогам мониторинга, проводившегося в рамках СПД, было выявлено, что срок давности привлечения к ответственности в 2 года и менее является недостаточным²⁷². ГРЕКО (отчеты по **Франции, Венгрии, Латвии, Монако и России**)²⁷³ и Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству (**Франция, Япония, Испания**)²⁷⁴ заключили, что срок давности привлечения к ответственности менее 3 лет также недостаточен. Таким образом, можно сделать вывод о том, что для обеспечения времени, достаточного для расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, срок давности должен составлять не менее 5 лет (и обеспечивать в особых случаях возможность его прерывания / приостановки)²⁷⁵.

Особый подход к коррупционным преступлениям применяется в **Грузии**, где законодательством специально установлено, что – вне зависимости от санкций – срок давности привлечения к ответственности для взяточничества и некоторых других коррупционных преступлений составляет 15 лет (если только речь не идет об особо тяжком преступлении, т.е. при максимальной санкции в 10 лет тюремного заключения срок давности составляет 25 лет).

Уголовные кодексы стран – участниц СПД обычно устанавливают исключение для некоторых серьезных преступлений (например, против национальной безопасности и против мира и человечества), для которых срок давности не применяется вообще. Недавно **Казахстан** распространил такое исключение в своем новом Уголовном кодексе (принятом в 2015 году) на коррупционные уголовные преступления. Это может рассматриваться как хорошая практика. (Хотя в Казахстане не все коррупционные преступления называются таким образом, см. выше).

В **Армении, Таджикистане, Украине, Узбекистане** в случае, если предполагаемый правонарушитель обладает иммунитетом, срок давности привлечения к ответственности не прерывается. Уголовно-процессуальным кодексом **Азербайджана** (ст. 53) предусмотрено прерывание срока давности в случае инициирования процедуры лишения такого лица иммунитета. Сходным образом, в **Грузии** предусмотрено прерывание срока давности на период действия иммунитета такого лица (ст. 71 Уголовного кодекса). В **Казахстане**, хотя Уголовный кодекс не предусматривает возможности прерывания срока давности в ситуации, если не удастся лишить лицо иммунитета, при проведении мониторинга в рамках Стамбульского плана действий в этом не было усмотрено проблемы, поскольку в отношении тяжких и особо тяжких преступлений, к

²⁷² См., например, Отчет о втором раунде мониторинга Армении в рамках СПД, стр. 33; <http://goo.gl/HbBaVh>.

²⁷³ Отчет о третьем раунде мониторинга Венгрии, §96, <http://goo.gl/aB34cE>; Отчет о третьем раунде мониторинга Латвии, §95, <http://goo.gl/FQOYjz>; Отчет о третьем раунде мониторинга России, §64, <http://goo.gl/6t5kjB>. Однако, в Отчете по Словении (§88, <http://goo.gl/VvjGJY>) и бывшей югославской Республике Македонии (§72, <http://goo.gl/KECRF8>), согласно ГРЕКО, срок исковой давности до 3-х лет считается достаточным для некоторых преступлений, с учетом отсутствия практических проблем в преследовании коррупционных преступлений, связанных с исковой давностью.

²⁷⁴ Фаза 1, Отчет по Франции, стр. 31, <http://goo.gl/QOSt34>; Фаза 2, Отчет по Японии, стр. 55, <http://goo.gl/kvMtYd>. Фаза 2, Отчет по Испании, стр. 32, <http://goo.gl/xkjfkV>. См. также Фазу 1 Отчета по России, § 81, <http://goo.gl/5Yh6mM>.

²⁷⁵ Из практики Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом можно сделать вывод, что Рабочая группа призывает даже к более жесткому стандарту для преступлений подкупа иностранных должностных лиц. Например, 12 из 22 стран, в которых срок давности составлял от 5 до 10 лет, были даны рекомендации по этому поводу, тогда как ни одна страна со сроком давности в 10 лет и более не получила подобные рекомендации.

которым относится большинство коррупционных преступлений, согласия на снятие иммунитета не требуется.²⁷⁶ В 2013 году **Кыргызстаном**, в ответ на рекомендации по результатам мониторинга СПД, внесены поправки в Уголовный кодекс о прерывании срока давности, если уголовное преследование было приостановлено в связи с иммунитетом соответствующего лица.

Недостаточный срок давности привлечения к ответственности может также стать препятствием для эффективной взаимной правовой помощи в странах, где, исходя из требования обоюдной криминализации, запрос о взаимной правовой помощи может быть не удовлетворен, если согласно законодательству страны, к которой обратились с запросом, срок давности по данному преступлению уже истек.²⁷⁷

Чтобы срок давности привлечения к ответственности не стал препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования преступлений, страны применяют различные положения для обеспечения этого. Так, в **Хорватии, Чехии, Финляндии, Латвии, Нидерландах, Польше, Словакии** и других странах срок исковой давности прерывается процессуальными действиями, предпринимаемыми для инициирования уголовного преследования (например, решением о предъявлении обвинения). Приостановка означает, что срок исковой давности начинается после определенного события с самого начала. В **Германии** срок исковой давности прерывается следующими фактами: первым допросом обвиняемого, уведомлением о начале расследования в отношении него/нее, судебным ордером на обыск и конфискацию, ордером на арест, предъявлением обвинения, началом судебных слушаний по делу, запросом суда на совершение следственного действия за рубежом и т.д. Однако уголовное преследование ограничено исчерпывающим сроком, который для коррупционных преступлений составляет десять лет²⁷⁸. Во **Франции** срок исковой давности для «скрытых» преступлений (под эту категорию коррупция пока не была отнесена) начинается не с даты совершения преступления, а с даты, когда о нем стало известно.

Иммуниеты

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

Поэтому международные стандарты призывают к ограничению иммунитетов и эффективной процедуре их снятия. Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) предписывает государствам – участникам обеспечить «надлежащий баланс между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение» в связи с коррупционными преступлениями. Резолюция Комитета Министров Совета Европы № (97) 24 содержит рекомендацию ограничить иммунитет от расследования, уголовного преследования и судебных решений по коррупционным преступлениям до уровня, необходимого в демократическом обществе²⁷⁹.

²⁷⁶ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, стр. 42, <http://goo.gl/QnWjcr>.

²⁷⁷ См., например, ОЭСР/РГБП (2000), Фаза 1 Отчета по Дании, стр. 27, <http://goo.gl/3vt3E1>.

²⁷⁸ См. ОЭСР/РГБП (2003), Фаза 2 Отчета по Германии, §151, <http://goo.gl/q4JPOJ>.

²⁷⁹ Резолюция Комитета Министров Совета Европы № (97) 24 о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией, 6 ноября 1997 года, <https://goo.gl/CnJY6f>.

Можно сформулировать ряд стандартов в отношении иммунитетов, которые должны:

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

Странами – участницами Стамбульского плана действий предусмотрен широкий набор иммунитетов для различного рода должностных лиц (см. таблицу ниже), что может объясняться переходным этапом их развития и риском злоупотребления политической властью.²⁸⁰ Хотя это и остается проблемой с точки зрения обеспечения эффективного уголовного преследования коррупционных преступлений, общая тенденция в регионе направлена на ограничение иммунитетов.

В 2010 г. **Армения** ограничила число категорий публичных должностных лиц, пользующихся иммунитетом, в частности, лишив этого права кандидатов в члены парламента, членов Центральной, региональной и местной избирательных комиссий, кандидатов в мэры и в члены местных советов, а также сотрудников Службы специальных расследований²⁸¹. Кроме того, в 2005 году в Конституцию Армении были внесены изменения, согласно которым разрешено задержание на месте преступления членов парламента (с немедленным уведомлением об этом парламента). Согласно комментариям правительства, объем иммунитетов был дополнительно уменьшен в 2015 году, когда в силу конституционных поправок иммунитет судей был ограничен мнениями и решениями, соответственно, выраженными и принятыми при отправлении правосудия; объем иммунитет депутатов парламента был ограничен выражаемыми мнениями и голосованием.

Азербайджан ограничил круг лиц, имеющих право на иммунитет (исключив из него членов правительства, но сохранив это право за премьер-министром), а также ограничил продолжительность срока иммунитета для членов парламента сроком их полномочий²⁸². В то же время, несмотря на рекомендацию мониторинга СПД, не была проведена реформа иммунитетов судей: в частности, по-прежнему невозможно применение специальных оперативных и следственных мер в отношении судей до снятия их иммунитета²⁸³.

Грузия сократила число категорий имеющих иммунитет лиц, исключив прокуроров и следователей; в 2004 г. в Конституцию страны были внесены изменения, согласно которым стал возможен арест членов парламента, если они пойманы в процессе совершения преступления. В **Казахстане** иммунитет не действует при задержании на месте преступления (*in flagrante delicto*), и за совершение тяжких или особо тяжких преступлений (категория, охватывающая большинство

²⁸⁰ В отчете о третьем раунде мониторинга Украины (стр. 64) отмечено, что в украинском контексте иммунитет парламентариев рассматривался как важная гарантия против репрессий оппозиционных депутатов. Так как прокуратура и суды не имеют подлинной независимости и часто действуют в соответствии с политическими инструкциями и «телефонным правом», широкий иммунитет депутатов и сложная процедура его снятия могут рассматриваться как защитная мера.

²⁸¹ Отчет о втором раунде мониторинга Армении, стр. 34, <http://goo.gl/1YhAIQ>.

²⁸² ГРЕКО (2006), Объединенный отчет о первом и втором раундах оценивания Азербайджана, §62, <http://goo.gl/FqJk3U>.

²⁸³ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, стр. 47, <http://goo.gl/imXZg0>.

коррупционных преступлений)²⁸⁴.

Таблица 29. Лица, обладающие иммунитетом, в странах – участницах СПД

Лица, которые имеют иммунитет	АРМ	АЗ	ГРУ	КАЗ	КРГ	МНГ	ТАДЖ	УКР	УЗБ
Президент	□*	□	□	□	□	□	□	□	□
Члены парламента	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Министры	—	Только премьер-министр	—	—	□**	□	—	—	—
Судьи	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Прокуроры	—	—	—	Только Генпрокурор	□**	□	—	—	□
Омбудсмены	□	□	□	—	□	—	—	—	□
Прочие лица	Кандидаты в президенты	Кандидаты на выборные должности	Глава Контрольной палаты; кандидаты на выборные должности; члены совета директоров Национального банка	—	Следователи**	—	Кандидаты на выборные должности	—	Депутаты местных советов

* Включая период после окончания срока пребывания в должности за действия, связанные с занимаемой в тот период должностью.

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

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

В связи с проведением мониторинга СПД, был поднят вопрос об обширных иммунитетах в **Украине**. В докладе о втором раунде мониторинга рекомендовалось, в первоочередном порядке, проанализировать эффективность законодательства и правил в отношении иммунитетов судей и парламентариев в целях обеспечения того, чтобы процедуры снятия иммунитетов являлись прозрачными, эффективными, основывались на объективных критериях и не подлежали неправильному использованию; ввести некоторое ограничение иммунитета судей и парламентариев, например, путем введения функционального иммунитета и позволяя их арест в случаях взятия с поличным на месте преступления. Украина до сих пор не выполнила данные рекомендации. Закон по-прежнему предусматривает, что судья или член парламента, в отличие от всех других лиц, не может быть задержан в то время, когда он / она совершает преступление или пытается это сделать, сразу после совершения преступления или во время преследования лица, подозреваемого в преступлении. Судья не может быть арестован или задержан – до его осуждения судом – без согласия парламента. Член парламента Украины не может быть «привлечен к уголовной ответственности» (стадия в уголовном процессе, когда лицу предъявляется уведомление о подозрении его в совершении преступления), задержан или подвергнут мере пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста без согласия парламента. Ограничение этих иммунитетов потребует внесения изменений в Конституцию Украины. Такая поправка в отношении судей была принята в июне 2016 года (вступает в силу в сентябре 2016 г.): согласие на

²⁸⁴ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, с. 42, <http://goo.gl/vp4szg>.

отмену иммунитета с целью задержания или ареста/помещения под стражу судьи будет даваться Высшим советом правосудия, за исключением случаев задержания в период или сразу после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления.

Уголовно-процессуальный кодекс Украины, а также Закон о статусе народных депутатов Украины, предоставляют дополнительные иммунитеты, которые отсутствуют в Конституции: личный досмотр члена парламента Украины, осмотр его личных вещей и багажа, личного транспорта, места жительства или места работы, а также нарушение неприкосновенности переписки, телефонных переговоров и другой корреспонденции, а также введение других мер, в том числе секретных следственных действий, которые, в соответствии с законом, ограничивают права и свободы депутата, может применяться только в случае, если парламент дал свое согласие на привлечение народного депутата к уголовной ответственности, и если не представляется возможным получить информацию с помощью других средств. Отчет о третьем раунде мониторинга призывает Украину отменить эти положения, поскольку они представляют дополнительные серьезные препятствия для эффективного расследования коррупции и их не требует Конституция Украины²⁸⁵.

Деятельное раскаяние и другие основания для освобождения от ответственности

Законодательством ряда стран предусмотрены особые механизмы, освобождающие лицо, совершившее такие преступления, как активное взяточничество и злоупотребление влиянием, от ответственности: они применяются в ситуации вымогательства (т.е. принуждения угрозами) у данного лица взятки, а также если лицо уведомляет правоохранительные органы о даче взятки. Последний механизм часто называют «деятельным раскаянием», хотя большинство стран СПД используют под этим названием общую защиту применимо ко всем преступлениям.²⁸⁶ Термин «деятельное раскаяние» будет использоваться в настоящем докладе для обозначения освобождения от ответственности за совершение преступления активного взяточничества, совершенного взятодателем.

Хотя освобождение лица от ответственности в результате его деятельного раскаяния стимулирует информирование о фактах взяточничества и позволяет осуществлять уголовное преследование публичных должностных лиц, берущих взятки (преступление, которое в некоторых странах считается более опасным, чем дача взятки), оно также может создавать возможности для злоупотреблений. Особенно в случае, когда освобождение от ответственности имеет автоматический характер и не оставляет прокурору или судье выбора в плане оценки конкретных обстоятельств дела. Взяткодатель может использовать этот механизм защиты в своих целях, шантажируя или оказывая давление на взятополучателя для того, чтобы получить от него дальнейшие преимущества, или сообщая о преступлении спустя длительное время после момента его совершения, когда ему становится известно о том, что правоохранительные органы могут самостоятельно выявить совершенное преступление²⁸⁷.

Освобождение от ответственности при вымогательстве также может расцениваться как

²⁸⁵ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 61-62.

²⁸⁶ Например, в соответствии со статьей 72 УК Республики Армения, «лицо, впервые совершившее уголовное преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если после совершения преступления, он или она добровольно сдается правосудию, признает свою вину, оказывает помощь в раскрытии преступления, компенсирует или иным образом урегулирует ущерб, причиненный в результате совершения преступления». Аналогичным образом, в соответствии со статьей 65 Уголовного кодекса Республики Казахстан, «лицо, совершившее преступный проступок или впервые совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности с учетом личности виновного, его сдачи правосудию с признанием вины, если он способствует раскрытию и расследованию преступления, возмещает ущерб, причиненный уголовным преступлением».

²⁸⁷ См., среди прочего, отчеты ГРЕКО о третьем раунде оценивания Хорватии (§57, <http://goo.gl/4jsE26>), Латвии (§96, <http://goo.gl/gNVcfZ>), БЮР Македонии (§74, <http://goo.gl/mZ6FOU>), Молдовы (§64, <http://goo.gl/bnPtRC>), Польши (§70, <http://goo.gl/ZwUYjZ>), Румынии (§112, <http://goo.gl/ZO8YT0>).

проблематичное, если оно разрешено даже в ситуации, когда взятодатель не сообщил о факте вымогательства²⁸⁸. В своем докладе по **Латвии** Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества выразила обеспокоенность тем, что многие лица, которые совершают подкуп иностранных чиновников, могут претендовать на иммунитет от судебного преследования в качестве жертв вымогательства. Латвийское уголовное законодательство «определяет вымогательство как требование взятки, связанное с угрозами нанести вред» законным интересам «человека, который вполне может включать в себя интересы экономического характера. Таким образом, будет достаточной угрозой со стороны иностранного должностного лица нарушить договор или отказать в участии в тендере. К вымогательству также может относиться требование дачи взятки с целью официального принятия тех или иных «правовых актов». Таким образом, здесь вымогательство взяток должностным лицом происходит во имя выполнения им его/ее обязанностей²⁸⁹.

Если принимается решение оставить в законодательстве положения в части деятельного раскаяния, следует предусмотреть определенные гарантии против возможных злоупотреблений его использованием:

- они не должны применяться автоматически – у суда должна быть возможность принять во внимание различные обстоятельства, например, мотивы правонарушителя;
- они должны действовать только в течение короткого периода времени после совершения преступления и в любом случае – до момента, когда правоохранительные органы получили информацию о преступлении из других источников;
- сообщающий о преступлении взятодатель обязан сотрудничать с компетентными органами и оказывать содействие в уголовном преследовании взятополучателя²⁹⁰;
- оно не должно применяться в случае, если взятка была инициирована самим взятодателем;
- взятка не должна возвращаться взятодателю, а должна быть конфискована в обязательном порядке²⁹¹.

Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества категорически возражает против применения деятельного раскаяния как такового к преступлениям подкупа иностранных публичных должностных лиц. Если в случае взяточничества, совершенного внутри страны, механизм деятельного раскаяния может способствовать раскрытию соответствующего преступления и уголовному преследованию публичных должностных лиц, в случае подкупа иностранного должностного лица, получившего взятку, гарантий того, что оно подвергнется уголовному преследованию, нет. «Если это имеет место, данный механизм защиты бесполезен: факт преступления может стать известным, но правонарушители остаются безнаказанными и цели правосудия остаются нереализованными»²⁹². В целях вступления в ОЭСР и ратификации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом, **Литва** представила проект поправок к законодательству, где будет изъято положение о возможности освобождения от уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц и злоупотребление влиянием, даже в том случае, когда имело место требование взятки либо лицо было спровоцировано к даче взятки, или когда лицо уведомляет правоохранительный орган после дачи взятки (и до того, как лицу предъявляется уведомление о

²⁸⁸ См., например, ГРЕКО (2010), Отчет о третьем раунде оценивания Армении, §90, <http://goo.gl/FTPOnB>.

²⁸⁹ ОЭСР/РГБП (2014), Фаза 1, Отчет по Латвии, §76, <http://goo.gl/Oh8U5I>.

²⁹⁰ В отчете о третьем раунде оценивания России (§66, <http://goo.gl/GJNkkQ>) ГРЕКО отметила, что внесенные в мае 2011 года изменения в законодательство, требующие от взятодателя активно способствовать выявлению и/или расследованию преступления (чтобы иметь право прибегнуть к механизму деятельного раскаяния), могут ограничить риски злоупотребления этим механизмом. В то же время у экспертов ГРЕКО были опасения относительно других представленных в законодательстве России аспектов этого механизма защиты.

²⁹¹ См. среди прочего, Отчеты о втором раунде мониторинга Казахстана (стр. 30-31) и Кыргызстана (стр. 22).

²⁹² ОЭСР/РГБП (2005), Фаза 2 Отчета по Словакии, §160, <http://goo.gl/Yw2Mxe>.

подозрении)²⁹³. Из стран – участниц СПД только **Украиной** (в 2015 году) информирование следственных органов об активном подкупе иностранных должностных лиц явно выведено из-под защиты.

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

В **Армении** деятельное раскаяние в отношении коррупционных преступлений в частном секторе применяется не только к активному, но и пассивному взяточничеству (и, в отличие от схожего механизма, применимого к активному взяточничеству в государственном секторе, оно представляет собой освобождение от наказания, а не от уголовной ответственности). Что касается преступлений активного взяточничества, совершенных государственными служащими, давнее взятку лицо освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно проинформировало правоохранительные органы о факте даче взятки. Если же взяткодатель сообщил о взятке только потому, что у него были реальные основания опасаться, что правоохранительные органы вскоре узнают о преступлении, то предпринятый им шаг не будет рассматриваться как «добровольное информирование правоохранительных органов». ГРЕКО обнаружила ряд недостатков в соответствующих положениях: что не существовало конкретного срока, в течение которого правоохранительные органы должны быть проинформированы; что при коммерческом подкупе взяткодатель, а также взяточник могут пользоваться защитой, даже в отсутствие элемента вымогательства и т.д.²⁹⁴. В 2014 году для решения этих проблем Армения внесла поправки в свой Уголовный кодекс. ГРЕКО была удовлетворена данными поправками, поскольку теперь закон позволяет применять защиту в виде эффективного сожаления только в отношении активного подкупа, взятка должна при всех обстоятельствах обязательно увязываться с условием вымогательства, взяткодатель теперь обязан сообщать о преступлении до того, как правоохранительным органам станет известно о нем, и такое сообщение должно быть сделано не позднее, чем в течение трех дней с момента совершения преступления. ГРЕКО заключила, что «был введен ряд ограничений во избежание злоупотребления этим инструментом, и что текущие положения теперь являются единообразными»²⁹⁵.

В **Азербайджане** механизм деятельного раскаяния предусмотрен для активного взяточничества как в государственном, так и частном секторах. Он может быть применим в ситуациях, когда взяткодатель сообщает о преступлении до того, как оно было выявлено, или до того, как он узнал о том, что оно уже выявлено. ГРЕКО рекомендовала пересмотреть режим автоматического – обязательного – освобождения²⁹⁶. По итогам второго раунда мониторинга СПД, Азербайджану также было рекомендовано исключить применение этого вида защиты из области подкупа иностранных должностных лиц²⁹⁷. По настоящее время в отношении данных рекомендаций не было произведено каких-либо действий²⁹⁸.

²⁹³ ОЭСР/АКС (2015), Тематическое исследование, Преступления подкупа иностранных должностных лиц и правоприменительная практика в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 24, <http://goo.gl/IXbRru>. Соответствующие поправки вступили в силу в ноябре 2015 г.

²⁹⁴ ГРЕКО (2010), Отчет о третьем раунде оценивания Азербайджана, стр. 24 и 31, <http://goo.gl/iD7z04>.

²⁹⁵ ГРЕКО (2014), Второй отчет о выполнении рекомендаций Арменией, Третий раунд оценивания, §9, <http://goo.gl/vCDZrw>.

²⁹⁶ ГРЕКО (2010), Отчет о третьем раунде оценивания Азербайджана, §61, <http://goo.gl/JFp49Z>.

²⁹⁷ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, стр. 22.

²⁹⁸ См. ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 36-37;

ГРЕКО (2014), Второй отчет о выполнении рекомендаций Азербайджаном, Третий раунд оценивания, §16, <http://goo.gl/wny5IU>.

В Грузии при активном взяточничестве в государственном или частном секторе, а также злоупотреблении влиянием нарушитель освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно информирует об этом правоохранные органы прежде, чем указанным органам станет известно о преступлении. Другое требование заключается в том, чтобы факты, о которых сообщил взяткодатель, были достаточными *prima facie* для открытия дела о взяточничестве²⁹⁹. В ноябре 2011 года, в ответ на озабоченность, выраженную в докладе ГРЕКО, были внесены изменения в положения о деятельном раскаянии в Уголовном кодексе³⁰⁰. А именно, было добавлено положение о том, что решение об освобождении лица от уголовной ответственности принимается органом уголовного преследования. По информации грузинских властей, это означает, что прокурор по своему усмотрению применяет либо не применяет освобождение вследствие деятельного раскаяния, и это больше не происходит автоматически. Позднее Министерство юстиции также подготовило обязательные рекомендации для прокуроров по применению положений, касающихся эффективного сожаления. В инструкциях должно быть зафиксировано, что решение об освобождении от уголовной ответственности в случае деятельного раскаяния не будет автоматическим, но будет зависеть в каждом конкретном случае от оценки следующих критериев: нарушитель должен добровольно сообщить о преступлении, признать свою вину и выразить сожаление о его совершении; о правонарушении должно быть сообщено незамедлительно или в разумные сроки; о правонарушении должно быть сообщено до того, как оно было обнаружено, либо преступник должен быть уверен, что преступление еще не было обнаружено; факты, о которых сообщил правонарушитель, должны быть достаточными для начала судебного преследования; нарушитель обязан возместить издержки и т.д. Правоохранные органы также должны выявить, является ли нарушитель зачинщиком преступления. Выгода, полученная в результате совершения преступления, не будет возвращена взяткодателю, если только эта выгода не является «законной»³⁰¹.

В Казахстане, если взяткодатель добровольно информирует органы, имеющие право инициировать уголовное дело, о даче взятки, то он освобождается от уголовной ответственности. По этому поводу в докладе СПД отмечается, что предоставление такой серьезной «поблажки», как освобождение от уголовной ответственности, тем более в автоматическом порядке без обязанности лица оказывать дальнейшее содействие правоохранным органам в привлечении к ответственности взяткополучателя, не всегда будет оправданным, поскольку часто инициатором преступления выступает сам взяткодатель, который таким образом избегает ответственности³⁰². В докладе о третьем раунде мониторинга Казахстана СПД также отмечено, что положения, устанавливающие ответственность за взяточничество в Казахстане, как правило, направлены на выявление факта взятки, полученной должностными лицами, в то время как те, кто подстрекает к взяточничеству и дают взятки, при определенных обстоятельствах, избегают судебного преследования, что негативно сказывается на эффективности профилактики такого рода преступлений³⁰³.

В Кыргызстане «лицо, давшее взятку», освобождается от уголовной ответственности, если имело

²⁹⁹ ГРЕКО (2011), Отчет о третьем раунде оценивания Грузии, §80, <http://goo.gl/frHv2w>.

³⁰⁰ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Грузии, стр.18, <http://goo.gl/4iT5N2>.

³⁰¹ ГРЕКО (2015), Второй отчет о выполнении рекомендаций Грузией, Третий раунд оценивания, §13, <http://goo.gl/SyDFoU>.

³⁰² ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, стр. 31, <http://goo.gl/xaGZpY>.

³⁰³ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 48-49, <http://goo.gl/bCMzTa>. В своих комментариях Казахстан отметил, что новый Уголовный кодекс страны (статья 65), принятый в 2015 году, предусматривает, что правонарушитель может быть освобожден от ответственности в силу деятельного раскаяния за первое совершение преступления, с учетом личности правонарушителя, его признания, содействия обнаружению и расследованию преступления, компенсации вреда, нанесенного преступлением. В то же время выводы доклада по итогам мониторинга касались положений об освобождении от ответственности за составы взяточничества, которые не содержат условий, перечисленных в статье 65 УК.

место вымогательство со стороны должностного лица или же он добровольно сообщил органу, имеющему право возбуждать уголовные дела, «о предстоящей даче взятки». В Постановлении Верховного суда Кыргызстана содержится важное замечание о том, что не может признаваться добровольным заявление, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти. Как отмечается в докладе СПД, из формулировки Уголовного кодекса не понятно, наступает ли освобождение от ответственности ввиду деятельного раскаяния только в тех случаях, когда такое сообщение происходит до передачи взятки. Если это так, тогда существует противоречие в формулировке данного положения (лицо, «давшее» взятку, – «предстоящая» дача взятки)³⁰⁴.

В **Украине** механизм деятельного раскаяния может применяться при активном взяточничестве в частном и государственном секторах, когда взяткодатель сообщает о содеянном до того, как он получает официальное уведомление о подозрении его в совершении данного преступления от соответствующего должностного лица (в редакции, введенной в ноябре 2012 года наряду с новым Уголовно-процессуальным кодексом). В 2014 году в Уголовный кодекс Украины были внесены изменения с целью исключения применения общей защиты деятельного раскаяния к коррупционным преступлениям. Кроме того, в 2015 году, были пересмотрены положения о специальной защите при активном подкупе (как в государственном, так и в частном секторах) и активном использовании влияния, которые предусматривают, что лицо, которое предложило, обещало или предоставило незаконную выгоду, освобождается от уголовной ответственности, если после того, как оно предложило, обещало или предоставило незаконную выгоду – до получения информации об этом преступлении из других источников агентством, уполномоченным законом уведомить о своем подозрении – добровольно сообщило об этом факте такому агентству и активно содействовало устранению последствий преступления, совершенного лицом, получившим незаконную выгоду либо принял предложение или обещание взятки. Также поправками, внесенными в 2015 году, было прямо запрещено применение этой защиты к подкупу иностранных должностных лиц.

В **Узбекистане** взяткодатель освобождается от уголовной ответственности при следующих условиях: в случае вымогательства взятки, если он добровольно заявил о случившемся не позднее 30 дней после преступного деяния, «чистосердечно раскаялся» и активно способствовал раскрытию преступления.

Подобные вопросы поднимаются и в других странах АКС. Например, в 2013 году **Латвия** в целях соответствия стандартам ОЭСР, внесла поправки в соответствующие положения своего Уголовного кодекса, установив, что освобождение от ответственности будет приниматься дискретно в каждом случае, а не автоматически. Данное положение также было сужено, требуя от индивидуума активно содействовать раскрытию и расследованию преступления для получения данного вида защиты³⁰⁵. В 2014 году в целях последовательного применения этого положения, Латвийское Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (КНАВ) выпустило руководство для следователей. «Данные правила требуют от следователей принимать во внимание особые факторы, например, сообщал ли взяткодатель информацию, о которой не было известно следователям, было бы получение такой информации другим способом затруднено или невозможно, мотивы участия во взяточничестве и сообщении о преступлении и т.д.»³⁰⁶.

³⁰⁴ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 22, <http://goo.gl/o5o2s7>.

³⁰⁵ ОЭСР/РГБП (2014), Фаза 1 Отчета по Латвии, §28, <http://goo.gl/Oh8U5I>.

³⁰⁶ ОЭСР/РГБП (2015), Фаза 2 Отчета по Латвии, §158, <http://goo.gl/jrv4jg>.

Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

В соответствии с рекомендациями, высказанными по итогам второго раунда мониторинга в рамках СПД, при проведении третьего раунда повышенное внимание было сосредоточено на отдельных вопросах международного сотрудничества в делах о коррупции. Соответственно, данный раздел содержит информацию о новых тенденциях, достижениях и проблемах в той степени, в которой они были охвачены мониторингом. Анализ нормативно-правовой базы стран – участниц СПД в какой-то степени также представлен в итоговом отчете о втором раунде мониторинга³⁰⁷. Кроме того, обзор взаимной помощи и сотрудничества в области правоприменения, проведенный АКС в 2013 году, также имеется по странам ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова)³⁰⁸.

Международное сотрудничество приобретает критическое значение для успешного проведения расследования и уголовного преследования сложных коррупционных дел, так как коррупция принимает более сложные формы и включает в себя иностранные элементы. На самом деле, эффективное международное сотрудничество во многом зависит от политических решений заинтересованных юрисдикций. В то время как политическое вмешательство не всегда является препятствием, существуют другие серьезные препоны, которые могут препятствовать данному процессу, включая: пробелы в законодательстве и различия между правовыми системами; отсутствие международных соглашений в качестве основы для сотрудничества; недостаток ресурсов, потенциала или обучения; бюрократические препятствия, которые замедляют процесс выполнения запросов на местном или национальном уровне; слабые связи между правоохранительными органами; и плохое взаимодействие между юрисдикциями.

Международные и региональные организации поддерживают международное сотрудничество по уголовным делам через мониторинг реализации международных стандартов и предложение рекомендаций по совершенствованию законодательства и практик в целях более эффективного международного сотрудничества с использованием учебных пособий, докладов и аналитических исследований³⁰⁹. Международные и региональные площадки и механизмы также могут способствовать сотрудничеству по уголовным делам, например Европейская судебная сеть (Евроюст), Интерпол, Европол, Международная ассоциация прокуроров, Инициатива по возврату похищенных активов Всемирного банка (StAR) и УНП ООН, Сеть прокуроров западных Балкан, Сеть контактных лиц Содружества, Сеть Европейских контактных лиц по борьбе с коррупцией, Консультативная группа прокуроров Юго-Восточной Европы, и другие. Тем не менее, проблемы все еще сохраняются.

Одна из последних инициатив ОЭСР, Глобальная сеть практикующих специалистов по правоприменению (GLEN), провела свое первое совещание в штаб-квартире ОЭСР в Париже 8-9 декабря 2015 года. В совещании приняли участие более 100 сотрудников – практиков в области правоприменения из более, чем 50 стран, где они смогли обсудить вызовы, с которыми практикующие специалисты сталкиваются при международном сотрудничестве по делам о коррупции. Опрос участников показал, что проблемы, связанные с международным сотрудничеством, негативно влияют на их способность эффективно выполнять работу по борьбе с коррупцией (70% участников), и 98,5% участников отметили, что международное сотрудничество должно быть улучшено. Исследование также показало, что в первую пятерку системных барьеров, с

³⁰⁷ ОЭСР /АКС (2013), Реформы по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 78-85, упомянуто выше.

³⁰⁸ ОЭСР (2013), Взаимная правовая помощь и другие формы сотрудничества между правоохранительными органами, доступно на <http://goo.gl/ot0zCH>.

³⁰⁹ См. ОЭСР (2012), Типология о взаимной правовой помощи по делам о подкупе иностранных должностных лиц, Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством, доступно на <http://goo.gl/HF3z3J>; УНП ООН (2013), Реализация Главы III (Криминализация и правоприменение) и IV (Международное сотрудничество) КПКООН, 2013, доступно на <http://goo.gl/YqCyPj>; УНП ООН (2012), Руководство по взаимной правовой помощи и экстрадиции, доступно на <https://goo.gl/QLWk3J>; и в других источниках.

которыми сталкиваются страны на глобальном уровне в обеспечении международного сотрудничества по делам о подкупе иностранных должностных лиц, входят следующие:

- Использование медленных методов передачи информации, например, через официальные дипломатические каналы
- Различие правовых систем и стандартов в области уголовного правосудия, таких как обоюдная криминализация и надлежащие процессуальные требования
- Обременительные юридические процедуры, такие как сложные процессы для получения данных о банковских операциях
- Слабая коммуникация или слабые связи / сети между правоохранительными органами стран – участниц
- Недостаточность ресурсов, опыта или потенциала у стран для реагирования на просьбы о ВПП.

Участники также подчеркнули необходимость улучшения контактов между правоохранительными органами и важность непосредственного сотрудничества, обходящего обременительные и длительные бюрократические процедуры. Первыми пятью мерами по улучшению ВПП в делах о коррупции, по мнению участников, являются следующие:

- Более прямые двусторонние связи и личные контакты между сотрудниками правоохранительных органов или центральными органами – как в запрашивающих странах, так и странах-респондентах
- Более широкое использование неофициальных консультаций и обмена предварительной информацией между странами, перед обращением за ВПП
- Совместная международная электронная система, которая (а) позволяет осуществлять безопасный обмен информацией и документами, включая представление, управление и реагирование на запросы о ВПП и (б) давать полную информацию о процедурах ВПП, правилах, формах и контактных лицах
- Использовать международные сети для обмена опытом и передовой практикой, а также поддерживать связь между практикующими специалистами
- Наличие во всех странах четкой и доступной информации о процедурных требованиях и правилах для оказания ВПП.

Проблемы, о которых сообщают страны – участницы СПД, аналогичны упомянутым выше, и включают в себя плохую связь и задержки в ответе на запросы, языковые барьеры и проблемы перевода, трудности на местном уровне, связанные с низким уровнем сотрудничества между правоохранительными органами, отсутствие навыков и обучения, особенно в области возвращения активов³¹⁰; длительные процедуры перед началом сотрудничества; отсутствие правовой основы для сотрудничества; предварительные условия, препятствующие сотрудничеству, такие как обоюдная криминализация³¹¹; неполные запросы³¹². Кроме того, страны отметили трудности международного сотрудничества с конкретными государствами, которые вовсе не отвечают на запросы³¹³.

³¹⁰ ОЭСР/АКС (2015), Объединенный отчет о первом и втором раундах мониторинга Монголии, стр. 52-56, <http://goo.gl/DxXYOk>.

³¹¹ В законодательстве Монголии отсутствуют положения об обоюдной криминализации. Монгольские власти утверждают, что взаимная правовая помощь может оказываться в отсутствие обоюдной криминализации. См. Обзорный доклад СПД по Монголии (2014), стр. 35, <http://goo.gl/OLp5zT>.

³¹² Презентация Грузии на 6-м совещании Сети правоохранительных органов АКС, 7 декабря 2015 года.

³¹³ Ответы на вопросы анкеты, подготовленные Правительством Республики Казахстан в рамках Третьего раунда мониторинга СПД.

Признавая важность этой темы, Руководящая группа АКС поручила секретариату продолжить работу по вопросу о международном сотрудничестве в делах о коррупции³¹⁴. В целях выполнения данной задачи, начато исследование в рамках тематической работы АКС, которое выльется в региональное тематическое исследование о международном сотрудничестве в делах о коррупции, с выводами о достижениях, существующих проблемах и региональными рекомендациями.

Работа в рамках третьего раунда мониторинга способствовала более эффективному международному сотрудничеству, и было предложено несколько путей решения существующих проблем сотрудничества посредством рекомендаций по конкретным странам, например: возможность присоединения к соответствующим региональным и международным документам, обеспечивающим выполнение рекомендаций КПКООН о пересмотре внутреннего законодательства, укреплении потенциала центральных органов исполнительной власти, устранении барьеров для сотрудничества, связанных со сроками расследования и судебного преследования по делам о коррупции, содействии развитию сотрудничества между правоохранительными органами посредством межведомственных соглашений о сотрудничестве, с помощью теле-видео конференц-связи, а также спонтанном сотрудничестве, которые обеспечиваются вторым Дополнительным протоколом к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и другими инструментами.

Международная договорно-правовая основа для сотрудничества

Многосторонняя договорно-правовая основа для международного сотрудничества в регионе весьма обширна. Страны АКС являются участниками ряда международных и региональных договоров с положениями, касающимися различных форм международного сотрудничества (см. таблицы ниже). В последние годы в процессе присоединения к многосторонним документам, регулирующим международное сотрудничество, был достигнут дальнейший прогресс, в частности:

- Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам вступил в силу для **Грузии, Молдовы и Словении**;
- Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности вступила в силу для **Казахстана**;
- Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма вступила в силу для **Грузии и Болгарии**;
- Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию вступил в силу для **Азербайджана, Грузии и Беларуси**.

Еще одним интересным событием в данной области, произошедшим недавно, является вступление в силу третьего (2012 год) и четвертого (2014 год) дополнительных протоколов к Европейской конвенции об экстрадиции, направленных на модернизацию существующих международных документов и обеспечение ускоренных и упрощенных процедур выдачи, когда лицо, о котором идет речь, дает согласие. Из стран – участниц СПД, Третий Дополнительный протокол вступил в силу только для **Азербайджана** (2015 год) и ряда стран АКС. В то время как Четвертый дополнительный протокол до сих пор был подписан лишь ограниченным количеством стран (вступил в силу для **Албании, Латвии, Сербии и Словении**), процесс присоединения идет, и он должен поощряться.

Кроме того, региональные соглашения о сотрудничестве были заключены между странами ГУАМ (**Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина**).³¹⁵ Правительства АКС также продолжают уделять

³¹⁴ Региональное Тематическое исследование по международному сотрудничеству по делам о коррупции было включено в Программу работы АКС на 2013-2015 годы, утверждена Руководящей группой на ее заседании 11 декабря 2012 года.

³¹⁵ См. более подробную информацию по странам ГУАМ: ОЭСР (2013), Взаимная правовая помощь и другие формы сотрудничества между правоохранительными органами, цитируется выше.

приоритетное внимание заключению двусторонних договоров и межведомственных соглашений о сотрудничестве со странами, которые не имеют договорно-правовой основы для международного сотрудничества, а также потребности в интенсивном сотрудничестве. Количество этих соглашений увеличилось в ходе третьего раунда мониторинга. Кроме того, также наблюдается растущая практика среди правительств стран – участниц СПД и АКС заключать так называемые межведомственные соглашения. Некоторые страны – участницы СПД могут также предложить сотрудничество для специальных целей или на основе взаимности без подписания договора (Грузия, Армения).

Следует поощрять дальнейшее участие в международных и региональных договорах для диверсификации набора инструментов международного сотрудничества и стран, которые могут предложить международное сотрудничество друг с другом. Следует также поощрять двусторонние договоры, в том числе межведомственные соглашения о сотрудничестве, в качестве основы для международного сотрудничества по делам о коррупции.

Таблица 30. Международное сотрудничество в странах АКС: действующие международные соглашения

	Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам	Дополнительный протокол	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о выдаче	Второй дополнительный протокол	Третий дополнительный протокол	Четвертый дополнительный протокол	Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности	Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма	Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Протокол	Ташкентская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Конвенция ООН против коррупции	Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности	Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию	Дополнительный протокол
Страны – участницы Стамбульского плана действий																	
Армения							*										
Азербайджан						2014		*									2013
Грузия			2014			*				2014							2014
Казахстан									2015								
Кыргызстан																	
Монголия																	
Таджикистан								*									
Украина						*											
Узбекистан																	
Прочие страны – участницы АКС																	
Албания						2012	2014										
Беларусь																	2015
Босния и Герцеговина						2015											
Болгария						*				2013							
Хорватия						*		*									
Эстония										*							
Македония						2014											
Латвия						2012	2014										
Литва						*				*							
Молдова			2013			*											

	Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам	Дополнительный протокол	Второй дополнительный протокол	Европейская конвенция о выдаче	Второй дополнительный протокол	Третий дополнительный протокол	Четвертый дополнительный протокол	Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам	Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности	Конвенция СЕ об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма	Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Протокол к Шенгенской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам	Конвенция ООН против коррупции	Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности	Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию	Дополнительный протокол
Черногория																
Румыния						*	*									
Россия							*		*							*
Сербия						2012	2014									
Словения			2013			2014	2015	*								
Туркменистан																

Источник: исследование секретариата АКС. Примечание: закрашенные ячейки – инструменты в данной стране вступили в силу, в темных ячейках указан год вступления в силу в течение третьего раунда мониторинга, звездочка означает инструменты, которые только подписаны соответствующими странами.

Врезка 20. Международные соглашения, регулирующие международное сотрудничество в регионе АКС

- Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959)
- Дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1978)
- Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (2001)
- Европейская конвенция о выдаче (1957) и ее четыре дополнительных протокола
- Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (1972)
- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности (1990);
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансированию терроризма (2005)
- Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993)
- Протокол к Минской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1997)
- Кишиневская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (2002)
- Конвенция ООН против коррупции (2003)
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000)
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999)
- Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (2003)
- Конвенция гражданского права против коррупции Совета Европы (1999)
- Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1999).

Источник: исследование секретариата АКС.

Национальное законодательство

Третий раунд мониторинга отметил дальнейший прогресс в ряде стран – участниц СПД в области реформирования законодательной базы для целей международного сотрудничества. Например, поправки, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс **Украины**³¹⁶, предусматривают отдельный раздел IX о международном сотрудничестве в ходе уголовного судопроизводства. Данный раздел включает в себя следующие положения: объем международного сотрудничества в ходе уголовного преследования; процессуальные действия, которые могут быть приняты в рамках международной правовой помощи; присутствие представителей компетентных органов запрашивающего государства; временный перевод; роль центрального органа Украины; обжалование решения, действия или бездействия государственных органов, их высших или рядовых должностных лиц; компенсацию за причиненный ущерб и издержки, связанные с предоставлением международной правовой помощи на территории Украины; процедуры для выполнения запроса (инструкции) для международной правовой помощи на территории Украины; проведение допроса по требованию компетентного органа иностранного государства с использованием видео- или телефонных конференций; поиск, арест и конфискацию имущества; контролируемые поставки; создание и функционирование совместных следственных групп; конфиденциальность.

Аналогичным образом, **Грузия** привела свое законодательство в соответствие со вторым Дополнительным протоколом после его ратификации, а **Казахстан** в ответ на рекомендации второго раунда мониторинга СПД внес несколько изменений в свой Уголовно-процессуальный кодекс в части возвращения активов (см. ниже). Кроме того, **Украина** приняла отдельный закон, регулирующий процесс возвращения активов, который также обсуждается ниже.

³¹⁶ В силе с ноября 2012 года.

Несмотря на данные положительные изменения законодательная база стран – участниц СПД в данной области по-прежнему развита неравномерно, и необходимы дальнейшие усилия по приведению законодательства ряда стран в соответствии с международными стандартами³¹⁷. Некоторые страны имеют более продвинутую национальную законодательную базу, в результате чего они получили меньше рекомендаций по итогам мониторинга СПД либо исследования, проведенного КПКООН (Грузия или Украина), в то время как в других странах законодательная база менее развита, и эти страны получили больше рекомендаций (Монголия). Например, законодательство **Грузии** в отношении международного сотрудничества является хорошо развитым и гибким. Отдельный Закон о международном сотрудничестве по уголовным делам включает в себя международные стандарты, охватывающие все аспекты судебного сотрудничества. Даже если закон прямо не допускает определенные виды процессуальных действий, помощь по-прежнему может быть предоставлена на основании специальных (*ad hoc*) или взаимных соглашений с соответствующими властями иностранных государств. Кроме того, в 2013 году Грузия приняла отдельный закон для регулирования международного сотрудничества правоохранительных органов (см. врезку ниже). В качестве другого примера, в Уголовно-процессуальном кодексе **Азербайджан** имеются положения о регулировании международного сотрудничества. Также страной были приняты два законодательных акта, специально направленных на регулирование взаимной правовой помощи и экстрадиции, соответственно, Закон о правовой помощи по уголовным делам 2001 года и Закон о выдаче уголовных преступников, также принятый в 2001 году.

Одним из вопросов, отмеченных в ходе третьего раунда мониторинга, был вопрос о необходимости гибких сроков при проведении сложных антикоррупционных расследований (в частности тех, которые связаны с взаимной правовой помощью). Например, в **Грузии**, нет ограничения по времени для проведения расследования, но существует предел в 9 месяцев, в течение которых обвиняемое лицо может иметь статус ответчика, до начала судебного разбирательства. Согласно заключению экспертов, что это может стать препятствием в расследовании дел о коррупции и, таким образом, Грузии было рекомендовано пересмотреть соответствующие положения своего УПК и, при необходимости, внести в них поправки с целью обеспечения гибкости судебного преследования в период после предъявления обвинения.

Еще одной наблюдаемой проблемой на законодательном уровне является трудность в содействии международному сотрудничеству в делах с участием юридических лиц, по которым сотрудничество не предоставляется по причине того, что страна, к которой обращаются за помощью, не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Так, например, в **Монголии** на любой запрос в отношении участия юридических лиц будет получен отказ, поскольку Монголия не имеет соответствующего внутреннего законодательства³¹⁸.

Следует поощрять страны к дальнейшему целенаправленному развитию их национального законодательства по вопросам международного сотрудничества в целях соблюдения международных договоров и присоединения к новым международным стандартам, направленным на обеспечение эффективного международного сотрудничества.

Институциональная структура

Международные документы требуют, чтобы государства назначали соответствующие органы, ответственные за международное сотрудничество. Все страны – участницы СПД уже имеют такие центральные органы. Органом, ответственным за международное сотрудничество в регионе, как правило, является министерство юстиции или прокуратура, в зависимости от стадии уголовного

³¹⁷ Положения, регулирующие международное сотрудничество, являются частью уголовно-процессуального законодательства в большинстве стран – участниц СПД (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Узбекистан и Украина).

³¹⁸ Обзорный доклад СПД по Монголии (2014).

процесса. Как правило, на стадии досудебного следствия ответственной за сотрудничество является прокуратура, в то время как министерства юстиции реализует судебное сотрудничество в ходе судебного процесса.

Представляется, что в **Монголии** нет четкого разделения функций в области международного сотрудничества по уголовным делам между Министерством юстиции и Генеральной прокуратурой. В **Грузии**, в связи с тем, что прокурорская служба является частью Министерства юстиции, центральным органом, ответственным за судебное сотрудничество, является департамент Генеральной прокуратуры. Недавним интересным новшеством является изменение институциональной структуры в **Украине**. В соответствии с новым Законом о Национальном антикоррупционном бюро³¹⁹, которым были внесены поправки в Уголовно-процессуальный кодекс Украины, данное бюро может самостоятельно выдавать и получать запросы о ВПП без участия Генеральной прокуратуры, являющейся центральным органом власти для всех досудебных вопросов по ВПП. Данное нововведение оценивается как позитивный шаг с точки зрения снятия некоторых бюрократических барьеров, а также помощи в обеспечении независимости расследований, особенно когда речь идет о делах служащих высокого уровня или резонансных делах.

Таблица 31. Центральные органы в странах – участницах СПД

Институция	АРМ	АЗР	ГРУ	КАЗ	КРГ	МНГ	ТАДЖ	УКР	УЗБ
Генеральная прокуратура	*	*		*	*	*	*	*	*
Министерство юстиции		*	*			*		*	
Судебная администрация					*		*		
Специализированные органы по борьбе с коррупцией							*	*	
Министерство иностранных дел	*								

Источник: Отчеты о мониторинге в рамках СПД; Исследование ОЭСР / Секретариата АКС.

Институциональный механизм аналогичен в странах – членах Рабочей группы по борьбе со взяточничеством, как описано выше: центральными органами в основном являются министерства юстиции или генеральные прокуратуры. В некоторых случаях в качестве центральных органов для международного сотрудничества по делам о подкупе иностранных должностных лиц могут также выступать министерства иностранных дел³²⁰.

В ходе третьего раунда мониторинга информация о кадровом составе, потенциале, потребностях и вызовах, с которыми имеют дело центральные органы, не была предоставлена. Некоторые страны сообщили о работе, которая ведется их центральными органами по укреплению международного сотрудничества с помощью разработки руководств и учебных пособий, а другие страны приняли у себя подзаконные акты, в которых содержатся стандартные требования по запросам о ВПП. В **Монголии** Департамент международного сотрудничества Генеральной прокуратуры, служащий в качестве центрального органа, разработал руководство по подготовке и написанию запросов о ВПП, основанное на КООНПК, а также руководство по разработке, отправке и обработке запросов о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Хотя Монголия не предоставила систематизированную информацию о тренингах и потребностях в отношении этих публикаций, сотрудники центрального органа прошли обучение после того, как Монголия присоединилась к инициативе StAR, где была получена информация о подготовке проектов запросов о ВПП и работе с местными исполнительными органами.

³¹⁹ Принят в октябре 2014 года, вступил в действие в январе 2015 года.

³²⁰ Для получения полного списка органов ВПП см.: ОЭСР (2012), Типология о взаимной правовой помощи по делам подкупа иностранных должностных лиц, стр. 93-103.

Необходимо дополнительно изучить основные проблемы и потребности органов, ответственных за международное сотрудничество по уголовным делам, в рамках регионального тематического исследования или мониторинга, в целях разработки рекомендаций и поддерживающих проектов, направленных на укрепление потенциала этих органов, что будет способствовать улучшению международного сотрудничества в регионе в делах о коррупции.

Меры по возвращению активов

Возврат похищенных активов является основополагающим принципом КПК ООН. Конвенция предусматривает, что «стороны предоставляют друг другу самую широкую меру сотрудничества и помощи в этой связи». В то же время, возвращение активов связано с различными проблемами из-за практических трудностей установления связи между доходами от коррупции, полученными в государстве, к которому обращаются за помощью, и преступлением, совершенным в государстве, которое ее запрашивает. Основные вызовы, с которыми сталкиваются страны, включают в себя различия между правовыми системами, сложность мультиюрисдикционных расследований и судебных разбирательств, отсутствие навыков работы с процедурами взаимной правовой помощи других государств, а также трудности в определении потока денежных средств, являющихся коррупционными доходами³²¹.

Согласно КПКООН, типичные шаги по возвращению активов включают в себя отслеживание, выявление и обнаружение активов (статьи 52, 55 (2-3) 56, 58); захват, замораживание и конфискацию активов (статьи 54-55); возврат активов (ст. 57), а также прямой возврат похищенных активов (статья 53). Кроме того, такие инструменты Совета Европы, как Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, предлагающий всеобъемлющую основу для сотрудничества в целях возвращения активов, вступила в силу в пяти странах, охваченных мониторингом СПД (Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан и Украина), а также в большинстве стран региона АКС.

В Итоговом отчете 2013 года было отмечено отсутствие соответствующих положений во внутренних законодательствах стран – участниц СПД. В ходе третьего раунда мониторинга было, в частности, уделено внимание реализации статей 53 (прямое возвращение активов) и 57 (возврат конфискованных активов иностранному государству), где было возможным отметить лишь незначительный прогресс. К примеру, **Казахстан** внес поправки в уголовное законодательство в целях реализации статей 54 и 57 КПК ООН. Что касается статьи 53 (меры по прямому возвращению активов) Казахстан и Узбекистан до сих пор предполагают, что их национальные законодательства косвенно допускает прямое восстановление активов. Однако, как представляется, никаких примеров практического применения, поддерживающих это утверждение, не имеется. **Украина** приняла специальный закон о возвращении активов и назначила специальные подразделения по возвращению активов в Министерстве юстиции и Генеральной прокуратуре (более подробная информация представлена во врезке, расположенной ниже).

Не все страны – участницы СПД способны задерживать, арестовывать и изымать имущество в ответ на запросы о ВПП. Например, **Монголия** не имеет законодательства по возвращению активов³²² и не оказывает сотрудничество по таким запросам в отсутствие двустороннего договора, если только запрашивающая страна не присоединилась к КПКООН. И это несмотря на то, что

³²¹ Конференция государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, резолюция 4/4 САС/CoSP, см. <https://goo.gl/E5uOZU>

³²² ОЭСР /АКС (2015), Объединенный отчет о первом и втором раундах мониторинга Монголии, стр. 52-56, доступно на <http://goo.gl/5uMVmC>.

правовая система Монголии позволяет задержание, арест и конфискацию имущества в соответствии с просьбой о ВПП³²³.

При проведении третьего раунда мониторинга СПД страны вновь поощрялись к внесению поправок в законы с целью обеспечения того, чтобы положения о возвращении активов были однозначно включены в национальные законодательства.

Врезка 21. Меры по возвращению активов в Украине

Восстановление активов, украденных должностными лицами при режиме Януковича, является основной проблемой по борьбе с коррупцией в Украине с 2014 года. Правительство Украины предпринимает усилия по возвращению украденных активов, в том числе через сотрудничество с международными организациями (ЕС) и инициативами (StAR)³²⁴. Правительство обратилось за помощью более, чем к 136 органам финансовой разведки по всему миру для выявления и замораживания украденных активов. США и Великобритания организовали Форум по возвращению активов Украине для совместной поддержки этих усилий. Генеральная прокуратура также подписала соглашение о сотрудничестве с Международным центром по возвращению активов (ICAR) Базельского института управления о получении помощи при проведении финансовых расследований и уголовного преследования в делах о коррупции и отмывании денег, а также поддержке связи с иностранными юрисдикциями по обнаружению украденных активов, получению доказательств для обеспечения возможности конфискации и возвращения этих активов в Украину. ЕС и ряд стран приняли меры для обеспечения административного замораживания активов; однако за этими усилиями не последовало эффективного уголовного судопроизводства в Украине по обеспечению конфискации и возвращению активов.

Отсутствие ощутимого прогресса в деле репатриации незаконных доходов в Украине в значительной степени объясняется неэффективностью расследования, но также неэффективными процедурами возвращения активов, отсутствием потенциала и опыта в Украине³²⁵. Соответственно, в докладе о третьем раунде мониторинга содержится призыв к Украине активизировать свои усилия по эффективному возвращению активов, в частности, путем пересмотра соответствующих процедур, повышения потенциала ГПУ и других учреждений и создания национального механизма для независимого и прозрачного управления похищенными активами.

Украина предпринимает усилия по совершенствованию своего законодательства по возвращению активов. Она создала отдельные подразделения по возвращению активов в ГПУ и Минюсте, а также Межведомственную рабочую группу для координации возвращения активов, полученных бывшими высокопоставленными государственными чиновниками, которую возглавляет заместитель Генерального прокурора Украины, назначенный для проведения анализа и совершенствования правовых и оперативных вопросов ВПП.

В 2015 году Украина приняла **Закон о Национальном агентстве Украины по вопросам обнаружения, отслеживания и управления доходами от коррупции и других преступлений**. Согласно данному закону, Национальное агентство является юридическим лицом публичного права, сформированным Кабинетом Министров и подотчетным парламенту и Кабинету Министров Украины. Закон предусматривает конкурсный отбор на должность председателя Агентства. Закон впоследствии был изменен в целях приведения его в соответствие с рекомендациями ЕС в рамках Плана действий по либерализации визового режима Украины.

Источник: Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, Исследование ОЭСР / Секретариата АКС.

Сотрудничество в правоохранительной сфере

В Итоговом докладе 2013 года подчеркивалась важность новых инструментов сотрудничества, таких как специальные следственные действия, совместные следственные группы, свободный обмен информацией и сотрудничество между правоохранительными органами для повышения эффективности международного сотрудничества³²⁶. Договорно-правовая основа для такого сотрудничества обеспечивается статьями 49б, 46(4) и 56, а также 48-50 КПК ООН и положениями

³²³ ОЭСР /АКС (2014), Отчет по анализу Монголии, стр. 35, доступно на <http://goo.gl/iufln0>.

³²⁴ См. более подробную информацию на <http://goo.gl/pVqC3D>.

³²⁵ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 65-66.

³²⁶ ОЭСР /АКС (2013), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 85.

Второго дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи. Кроме того, имеются случаи заключения двусторонних межведомственных соглашений между соответствующими органами. Например, соглашения о сотрудничестве были подписаны министерствами внутренних дел и финансов Грузии с их соответствующими партнерами в 27 странах³²⁷.

Хотя преимущества оперативного сотрудничества очевидны, и страны все чаще прибегают к нему, информации о фактическом использовании оперативного сотрудничества на практике в ходе третьего раунда мониторинга от стран – участниц СПД почти не поступало. Интересно, что из стран – участниц мониторинга только **Азербайджан** разрешает использовать в качестве доказательства информацию, полученную в результате сотрудничества правоохранительных органов, вне рамок МПП, но только при определенных условиях³²⁸. Оперативная информация, которую возможно получить гораздо проще за рамками официальных каналов МПП, также может служить основанием для последующих запросов о ВПП во всех странах – участницах.

Врезка 22. Закон Грузии о международном сотрудничестве в правоохранительной сфере (2013 г.)³²⁹

Развитие международного сотрудничества в Грузии в недавнем времени было отмечено принятием специализированного закона, регулирующего сотрудничество между правоохранительными органами. В отличие от Закона о международном сотрудничестве по уголовным делам (2010 г.), который касается международного сотрудничества судебных органов через центральный орган, Закон о международном сотрудничестве в правоохранительной сфере (Закон) регулирует сотрудничество между правоохранительными органами и международными организациями, такими как Интерпол. В целях обеспечения соблюдения существующих международных договоров в Грузии, разработка данного закона осуществлялась при поддержке Программы ЕС (TAIEX), представители которой изучили проект закона.

Наряду с соответствующими международными документами, Закон предусматривает различные виды помощи, в том числе запрос, предоставление и обмен информацией; розыск лиц и объектов с целью определения их местонахождения; контролируемая доставка; совместные следственные группы; развертывание оперативных агентов; трансграничный визуальный контроль; защита участников уголовного дела или других лиц; секретные следственные мероприятия. Он также включает в себя общее требование обмена опытом и взаимного обучения.

Кроме того, Законом предусмотрены гарантии защиты персональных данных и государственной тайны. Обоюдное признание деяния преступлением по закону является предварительным условием для сотрудничества. Основания для отказа в сотрудничестве включают возможность создания помех какому-либо ведущемуся расследованию, государственные интересы, политические преступления, а также нарушение прав человека. Информация для совместного пользования, полученная в результате прямого сотрудничества правоохранительных органов, не может быть использована в качестве доказательства, но может служить основанием для запроса о ВПП.

Специальные (ad hoc) решения по вопросам сотрудничеству и решения по сотрудничеству на основе взаимности, в отсутствие договора, могут приниматься руководителем или заместителем руководителя соответствующего правоохранительного органа. Кроме того, в срочных случаях допускаются устные обращения. Предусматривается также спонтанное сотрудничество: закон включает в себя обязанность правоохранительных органов поощрять спонтанное сотрудничество с правоохранительными органами в других юрисдикциях или с международными организациями, с использованием как существующих контактов, так и установлением новых, а также различных форумов.

Источник: Закон Грузии о международном сотрудничестве в правоохранительной сфере доступен на грузинском языке на сайте matsne.gov.ge.

Теле-видео конференции

По итогам третьего раунда мониторинга было рекомендовано, в целях содействия взаимной помощи, использовать современные средства, такие как теле-видео конференции (Грузия,

³²⁷ Презентация Грузии на 6-м совещании Сети правоохранительных органов АКС, 7 декабря 2015 года.

³²⁸ См. более подробную информацию по странам ГУАМ: ОЭСР (2013), Взаимная правовая помощь и другие формы сотрудничества между правоохранительными органами, стр. 12, цитируется выше.

³²⁹ Закон Грузии о международном сотрудничестве в правоохранительной сфере (2013).

Узбекистан). Статья 46(18) КПК ООН предусматривает, что по запросу государство-участник может организовать слушание лица посредством видеоконференции, проводимой судебным органом запрашивающего государства-участника и в присутствии судебного органа государства, получившего запрос, если не представляется возможным или желательным для данного лица появляться на территории запрашивающего государства. Кроме того, в статьях 9 – 10 Второго Дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам, предусматривается слушание посредством видео- или телефонной конференции.

Ни одной из исследуемых стран не сообщалось об использовании этого инструмента, хотя использование теле-видео конференций явно предусмотрено в **грузинском и украинском** (ст. 567 УПК) законодательстве. Статья 9 Закона Грузии о международном сотрудничестве по уголовным делам предусматривает детальное регулирование использования теле-видео конференций. В **Узбекистане** законодательством разрешено использование этой современной технологии для целей внутреннего разбирательства коммерческими судами. В настоящее время проходит испытание система технической поддержки, и есть планы по ее расширению также на уголовное и гражданское судопроизводства. Как пояснили представители Узбекистана, проекты двусторонних соглашений с США, Испанией и Вьетнамом, а также других стран включают в себя положения, касающиеся проведения видеоконференций. Это является долгожданным достижением, но следует поощрять страны к использованию этих новых инструментов – чтобы идти далее простого установления в законодательстве.

Выводы

В целом, достигнут некоторый прогресс в расширении договорно-правовой основы для международного сотрудничества. Также можно отметить усовершенствования в национальных правовых базах, имевших место в ответ на рекомендации СПД, обзоры и выполнение КПК ООН или в качестве части процесса ратификации новых международных договоров. В ряде стран – участниц имеются планы на будущее по продолжению подписания двусторонних соглашений, присоединению к новым инструментам, внедрению системы электронного управления документооборотом, установлению новых контактов для прямого сотрудничества, или принятию других мер по укреплению потенциала сотрудничества.

Странам предлагается продолжать устранять барьеры на пути эффективного международного сотрудничества в делах о коррупции. Кроме того, международные и региональные организации могли бы играть более активную роль в деле содействия сотрудничеству и, где это необходимо, стимулированию взаимной помощи.

Специализированные правоохранительные органы

Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию определены международные стандарты для органов, специализирующихся на борьбе с коррупцией, которые являются юридически обязательными. Требование о специальной функции не означает, что каждая прокуратура или каждый следственный орган должны иметь специальное подразделение или эксперта по коррупционным правонарушениям. В то же время оно подразумевает, что там, где необходимо для эффективной борьбы с коррупцией, требуются специальные правоохранительные подразделения или кадры. Конкретная организационная структура для создания специализированного подразделения по борьбе с коррупцией в правоохранительных органах принимается каждым государством с учетом его правовой и административной системы, а также других соответствующих соображений.

Врезка 23. Положения международных соглашений о правоохранительных органах, специализирующихся на борьбе с коррупцией

Конвенция ООН против коррупции – Статья 36

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

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию - Статья 20

Каждая Сторона принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения лиц или организаций, специализирующихся на борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо необоснованного давления. Сторона должна гарантировать, что кадровый состав таких организаций обладает надлежащей квалификацией и финансовыми ресурсами для выполнения своих задач

Не менее важно, что существуют не только специализированные подразделения/лица, но что «те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное рассмотрение преступлений, связанных с коррупцией, обладают независимостью и автономностью, соответствующими их функциям, являются свободными от ненадлежащего влияния и имеют эффективные средства для сбора доказательств, защиты лиц, которые помогают властям в борьбе с коррупцией и сохраняют конфиденциальность расследований»³³⁰.

Модели специализации

В странах СПД используют различные подходы к специализированным органам, а в странах АКС таких моделей еще больше (см. таблицу ниже). Их можно условно разделить на следующие три группы.

Первая группа охватывает страны, которые создали специальные органы с репрессивными функциями, предназначенные для борьбы с коррупцией. Это либо специализированные антикоррупционные агентства со следственными полномочиями, например в случае с **Казахстаном** (Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, с 2015 года – Национальное бюро по противодействию коррупции), **Кыргызстаном**

³³⁰ Принцип №3, Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией, Совета Европы. Резолюция Комитета Министров (97)24, <http://goo.gl/ITcRsp>. Для получения дополнительной информации о специализированных органах по борьбе с коррупцией см. в разделе “Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей”, исследование, проведенное ОЭСР/АКС, выпуск 2013 г., <http://goo.gl/rNldBz> и “Прокуроры, специализирующиеся на борьбе с коррупцией в отдельных европейских странах”, рабочий документ ОЭСР/АКС, 2011 г., <http://goo.gl/ca7h7g>.

(Антикоррупционная служба), **Украиной** (Национальное антикоррупционное бюро Украины); или с прокурорскими полномочиями, например как в **Азербайджане** (Главное управление по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры) и **Украине** (Специализированная антикоррупционная прокуратура).

Вторую группу составляют страны, где специализированные подразделения по борьбе с коррупцией, входят в состав существующих правоохранительных органов и органов прокуратуры. В большинстве стран СПД существуют некоторые свои различия, в частности, в **Армении, Грузии и Узбекистане**.

И наконец, третья группа - это страны, где специализированные учреждения по борьбе с коррупцией имеют многоцелевое назначение, сочетая превентивные и репрессивные полномочия. Среди стран СПД, такой тип существует в **Таджикистане**, где в 2007 году было создано Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией с целью соблюдения рекомендации СПД по первому раунду мониторинга, и в **Монголии** – Независимый орган по борьбе с коррупцией.

Таблица 32. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией в странах АКС

	Специализированные следственные органы по борьбе с коррупцией	Специализированные органы прокуратуры по борьбе с коррупцией	Специализированные подразделения/кадры по борьбе с коррупцией в следственных органах	Специализированные подразделения/кадры по борьбе с коррупцией в органах прокуратуры	Специализированные ведомства по борьбе с коррупцией многоцелевого назначения
<i>Страны Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией</i>					
Армения					
Азербайджан					
Грузия					
Казахстан					
Кыргызстан					
Монголия					
Таджикистан					
Украина					
Узбекистан					
<i>Другие страны АКС</i>					
Албания					
Беларусь					
Босния и Герцеговина					
Болгария					
Хорватия					
Эстония					
(БЮР) Македония					
Латвия					
Литва					
Молдова					
Черногория					
Румыния					
Россия					
Сербия					
Словения					

Примечание: Закрашенные ячейки означают, что коррупционные дела подпадают под компетенцию данного органа (органов) в стране.

Источник: отчеты по мониторингу СПД; информация, предоставленная правительствами; исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Врезка 24. Главное управление по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Азербайджан

Главное управление по борьбе с коррупцией (ГУБК) является самостоятельным управлением с особым статусом и прямым подчинением Генеральному прокурору. Оно было создано (в качестве управления) в 2004 году и обладает полномочиями в области выявления, расследования и преследования коррупции. В 2011 году была проведена реорганизация управления, количество его отделов увеличилось с трех до семи. УБК получило почти исключительную юрисдикцию по расследованию коррупционных правонарушений. В его кадровом составе более чем 150 прокуроров и следователей, а также назначенных следователей Министерства внутренних дел и Министерства национальной безопасности, в УБК прикомандировываются финансовые, бухгалтерские и другие специалисты. Оно также может, при необходимости, привлекать внешних экспертов в области бизнеса, бухгалтерского учета, информационных технологий, криминалистики и др. из других специализированных учреждений. В 2011 году Управление по борьбе с коррупцией получило право проводить оперативно-розыскную деятельность. В марте 2014 г. Название - Управление по борьбе с коррупцией – было изменено на Главное управление по борьбе с коррупцией с повышением статуса и расширением полномочий.

В 2009 году УБК создало Национальную базу данных коррупционных преступлений, сюда поступает информация обо всех уголовных делах по преступлениям коррупционного характера. База данных является конфиденциальной, но аналитики УБК могут использовать данные для подготовки аналитических отчетов о тенденциях развития коррупции. Со временем УБК получило доступ к основным базам данных государственных органов, в том числе МВД (осуждение, регистрация граждан, регистрация оружия, регистрация транспортных средств), Министерства юстиции (реестр движимого и недвижимого имущества и др.), Министерства чрезвычайных ситуаций и др. ГУБК внедрило новую электронную базу данных преступлений, которая носит более широкий характер, чем Национальная база данных коррупционных преступлений. В ГУБК работает "горячая линия" для приема сигналов о коррупции от населения.

Источник: Отчеты по мониторингу СПД и текущие отчеты по странам доступны на сайте <http://goo.gl/Pk3Wm4>; замечания страны.

В некоторых странах СПД отсутствие непосредственных специализированных органов остается серьезной проблемой. Например, прокуроры региона часто не имеют специализации по конкретным видам преступлений, таким как коррупция, а они подключаются на различных стадиях следствия и в процессе процедуры преследования. Ответственность за коррупционные дела устанавливается по признаку процессуальной специализации, далее делится между следователем прокуратуры, который проводит досудебное расследование, прокурором, который осуществляет надзор за законностью расследования, и другим прокурором, который поддерживает обвинение в суде. Такая раздробленность не позволяет обеспечить последовательность и преемственность по коррупционным делам, ведет к недостаточному применению личных качеств каждого отдельного следователя и прокурора в успех дела, и осложняет обеспечение целенаправленной специальной подготовки³³¹. Например, в отчете по третьему раунду мониторинга **Армении** отмечается, у группы мониторинга сложилось впечатление, что из-за существующей разбросанной и расплывчатой модели специализации в Армении, ни один из правоохранительных органов не возьмется за коррупционные дела по собственному желанию, особенно за сложные дела или с участием высокопоставленных государственных должностных лиц³³².

³³¹ ОЭСР/АКС (2012), Учебное пособие по расследованию и уголовному преследованию преступлений, связанных с коррупцией в Украине, доступно на <http://goo.gl/QdMGES>.

³³² ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Армении, стр. 44, <http://goo.gl/FHtZ5l>. В своих комментариях к проекту сводного отчета Правительство Армении отметило, что Управление по делам о коррупции и преступлениями против экономической деятельности действует в составе прокурорской службы; Управление по делам о коррупции, организованной преступности и должностным преступлениям действует в составе Специальной следственной службы. Помимо этого, Планом действий по антикоррупционной стратегии предусмотрен ряд мер, направленных на усиление возможностей и специализации правоохранительных органов.

Соблюдение международных стандартов

Отмечая некоторые примеры передового опыта, накопленные в регионе, в ходе второго раунда мониторинга СПД были обнаружены серьезные недостатки в потенциале стран для успешного выявления, расследования и преследования коррупции.

Позитивные изменения в отдельных странах СПД отмечаются в отношении статуса автономии и институциональной независимости специализированных институций по борьбе с коррупцией. Например, в отчете по второму раунду мониторинга было отмечено, что Управление по борьбе с коррупцией **Азербайджана** “обладает достаточной самостоятельностью в системе прокуратуры” и “напрямую подчинено Генеральному прокурору”³³³. Отчет по третьему раунду мониторинга приветствовал дальнейшее укрепление УБК и признал, что не только была выстроена его структура, но и улучшилась методика его работы. Сейчас расследование коррупции осуществляется комплексно в составе группы следователей, оперуполномоченных и аналитиков под прокурорским надзором. Другое существенное изменение потенциала УБК по выявлению и расследованию коррупционных преступлений было достигнуто благодаря созданию группы специалистов, которые имеют опыт в различных областях и предлагают свою квалифицированную помощь в процессе предварительного анализа информации в расследовании уголовного дела по преступлениям коррупционного характера. Кроме того, УБК может приглашать специалистов из любого государственного учреждения в качестве члена следственной группы³³⁴.

Недавно был сделан серьезный шаг в области специализированных правоохранительных органов в **Украине**. Были созданы или предусмотрено создание еще нескольких агентств, которые будут заниматься расследованием и уголовным преследованием коррупционных правонарушений (см. врезку ниже для более подробной информации).

Врезка 25. Новые специализированные правоохранительные органы в Украине

После событий Евромайдана в 2013-2014 годах Украина запустила ряд важных антикоррупционных реформ. Одной из наиболее далеко идущих из них является радикальная реформа правоохранительных структур. Пакет антикоррупционных законов, принятых в октябре 2014 года, предусматривает создание отдельных специализированных учреждений – агентства по предупреждению и следственного органа для преследования коррупции высокого уровня. В 2015 году законом была учреждена специализированная прокуратура. Позднее в том же году парламент принял законы о еще двух новых антикоррупционных институциях. Реформа не остановилась на этом, было предложено создать специальные антикоррупционные суды (или палаты внутри существующих судов), что уже нашло отражение в новом Законе о судоустройстве, принятом в июне 2016 года, предусматривающем создание Высшего специализированного антикоррупционного суда в качестве суда первой инстанции (его создание требует принятия отдельного закона, который определит полномочия и процедуры его создания и деятельности).

Национальное антикоррупционное бюро (НАБ). В юрисдикцию НАБ входит досудебное расследование коррупционных преступлений, совершаемых высокопоставленными должностными лицами, или в случае неправомерной выгоды или ущерба в большом объеме. Бюро имеет высокий уровень организационной и процессуальной самостоятельности. Оно имеет свои технические подразделения и подразделение физической защиты. Первый директор НАБ был назначен в апреле 2015 года после проведения открытого конкурса на эту должность, проведенного независимой группой экспертов и авторитетных лиц. Все сотрудники Бюро также были наняты на основе открытого конкурсного отбора. Это произошло впервые в истории Украины, когда сотрудники правоохранительного органа были полностью набраны по результатам открытого конкурсного отбора. В декабре 2015 НАБ начало проводить свои первые расследования, а в марте 2016 г. первые дела были переданы в суд. По состоянию на март 2016 года общее число следователей составляло 135 человек, с общей численностью сотрудников - 350 человек (из 700, которые допускаются законом). НАБ получило доступ ко основным базам данных, которые ведут органы государственной власти, и создало сильный аналитический отдел. Единственной проблемой с точки зрения функциональной независимости является отсутствие полномочий самостоятельно перехватывать информацию с каналов связи, не опираясь на техническую поддержку Службы безопасности Украины.

³³³ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Азербайджана, стр. 25, <http://goo.gl/fzwt3g>.

³³⁴ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 48-50.

Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП). В 2015 году в Закон о прокуратуре были внесены изменения, предусматривающие создание нового специализированного подразделения прокуратуры, которое будет вести дела под юрисдикцией НАБ. Специализированное подразделение имеет достаточный уровень автономии; ее главный прокурор был отобран специальной комиссией в рамках открытого конкурсного процесса (группа экспертов выбрала двух кандидатов из 70 заявлений, и Генеральный прокурор назначил одного из них на должность). В целом, в САП будет работать 45 прокуроров.

Государственное бюро расследований (ГБР). В новом Уголовно-процессуальном кодексе Украины, принятом в 2012 году, был упомянут новый следственный орган – Государственное бюро расследований, без определения его конкретной компетенции. УПК также предусматривал, что с момента начала деятельности ГБР, прокуратура теряет полномочия расследовать преступления, как того требуют европейские стандарты. Закон о ГБР был принят в ноябре 2015 года. В марте 2016 года была создана специальная комиссия для отбора руководящего состава ГБР, в том числе его директора, через открытый конкурс. ГБР будет заниматься расследованием: 1) всех преступлений, совершенных высокопоставленными государственными должностными лицами, судьями, прокурорами, сотрудниками правоохранительных органов, кроме тех, которые входят в подсудственность НАБ; 2) всех преступлений, совершенных должностными лицами НАБ и САП, кроме тех, которые расследуются подразделением внутреннего контроля НАБ (а именно, коррупционные преступления, совершенные сотрудниками НАБ и выявленные подразделением внутреннего контроля); 3) военных преступлений.

Национальное агентство по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученных от коррупционных и других преступлений. Для полного выполнения своих обязательств перед ЕС в рамках плана действий по либерализации визового режима, правительство предложило ряд поправок по изменению законодательных положений о конфискации доходов от коррупции и созданию нового агентства для розыска, наложения ареста, управления и конфискации преступных доходов. Закон об агентстве по возврату и управлению активами (Национальное агентство по розыску, расследованию и управлению активами, полученных от коррупционных и других преступлений) был принят в ноябре 2015 года (а затем пересмотрен в феврале 2016 года и приведен в соответствие со стандартами ЕС). Закон предусматривает создание нового агентства при Правительстве, обеспечивая высокую степень его автономности, конкурсный отбор руководителя и широкие полномочия для розыска, расследования, наложения ареста, управления и распоряжения конфискованным имуществом, сотрудничества с другими странами для отслеживания и возврата преступных активов. Новое агентство будет действовать как центр для оказания помощи следователям правоохранительных органов по выявлению и оперативной конфискации коррупционных и других преступных доходов.

Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС.

В общем, отсутствие независимости специализированных правоохранительных органов от необоснованного вмешательства остается одной из главных проблем в большинстве стран СПД. Следователи и прокуроры в этих странах, в той или иной степени, подвергаются различным формам давления сверху, испытывают постоянное вмешательство в расследованиях и уголовном преследовании и сами уязвимы к преследованиям. Процедуры назначения, продвижения по службе и отстранения от службы проработаны слабо и не обеспечивают необходимых гарантий (см. пример **Украины** выше). Отсутствует система распределения дел по случайному выбору, и даже после распределения вышестоящие руководители могут забрать дело у одного следователя/прокурора и передать другому; или дело могут забрать вообще из следственного учреждения.

Другая проблема, выявленная во многих странах СПД в ходе мониторинга, связана с пересекающимися юрисдикциями. Часто бывает целесообразным иметь систему из нескольких правоохранительных органов, участвующих в борьбе с коррупцией, однако в большинстве стран СПД таким моделям мешает дублирование ролей и дробление функций. У них отсутствует основной уполномоченный орган, который мог бы обеспечивать координацию. Это вызывает особую обеспокоенность в области оперативно-розыскной деятельности и приводит к тому, что дела разваливаются или одновременно расследуются более чем одним агентством. Подотчетность также представляет серьезную проблему для таких моделей, так как каждое агентство указывает пальцем на других и обвиняет кого-то за высокий уровень коррупции или неудачные расследования и уголовные преследования.

Проблема сохраняется даже после недавних реформ. Например, в 2014-2015 годах в **Украине** была введена специализация высокого уровня - Специализированная антикоррупционная прокуратура уполномочена принимать к производству практически любое дело из других органов и передавать в Национальное антикоррупционное бюро, если необходимо для расследования и уголовного преследования преступлений, находящихся в основной компетенции НАБ. Однако, на практике возникла напряженность со стороны Генерального прокурора, который не желал допустить передачи громких дел от собственных следователей Генеральной прокуратуры.

В большинстве стран СПД, понятие совместных межведомственных групповых заданий по расследованию с участием представителей различных правоохранительных и контрольных органов не применяется на практике, хотя это допускается законом. Межведомственное сотрудничество зачастую формально существует, но на практике, варьируется от случая к случаю. Правоохранительные органы во многих странах СПД не обязаны предоставлять комментарии по отчетам других государственных органов с целью оказания им помощи в усовершенствовании навыков по выявлению и сообщению о фактах коррупции.

Сфера, которая остается недостаточно изученной – это квалификация, навыки и подготовка специализированных кадров, которые занимаются коррупционными делами. Больше внимания также следует уделять вопросу оценки работы кадров: какие факторы следует учитывать; какие показатели могут быть разработаны для правильного отражения надлежащих результатов и как наилучшим образом отойти от устаревшей практики, когда только количество открытых/завершенных расследований или судебных преследований с обвинением принимались в качестве критериев успеха. Например, в отчете **Кыргызстана** в ходе второго раунда мониторинга СПД сообщается об инициативе измерения удовлетворенности населения работой правоохранительных органов путем проведения соцопроса с целью использовать эту информацию для оценки результатов деятельности.

Материально-техническая база правоохранительных органов и органов прокуратуры, участвующих в борьбе с коррупцией, весьма ограничена, а иногда не существует вовсе, за исключением **Азербайджана, Казахстана** и с недавних пор **Украины**. В **Кыргызстане** экспертно-криминалистические возможности по-прежнему недостаточны; некоторые важные виды криминалистического анализа не могут осуществляться вовсе, поскольку нет соответствующего оборудования и знаний³³⁵.

В большинстве стран СПД подготовка прокуроров, включая обучение по борьбе с коррупцией, обеспечивается специализированными учреждениями. Учреждения и учебные заведения по подготовке прокуроров действуют в **Армении, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане** и **Украине**. В **Грузии** и **Азербайджане** так же имеются специальные управления по подготовке кадров в органах прокуратуры. Подготовка следователей проводится в учебных заведениях министерств внутренних дел и служб безопасности. В специализированном агентстве **Таджикистана** так же имеется собственная учебная база, и, как сообщается, здесь проводят регулярные тренинги для своих сотрудников. Власти стран СПД представили объемный перечень учебных мероприятий для прокуроров и сотрудников правоохранительных органов, которые проводились со времени первого раунда мониторинга. В некоторых программах подготовки были предусмотрены общие темы, такие как групповые расследования и эффективность расследований. Другие были ориентированы на более конкретные темы, такие как связь между коррупцией и отмыванием денег, международное судебное сотрудничество, новые виды преступлений, связанные с коррупцией и др. Все отчеты по второму раунду мониторинга отмечают, что необходимо дальнейшее стимулирование совместных тренингов, а также подготовки в областях, где, как представляется, еще недостаточно приложено усилий, например, финансовые расследования, судебная бухгалтерия, новые технологии СМР и др. Также имеет смысл принять более

³³⁵ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 38.

систематический подход к подготовке - разработать ряд комплексных антикоррупционных курсов в отличие от специального тренинга, и посмотреть, какие результаты может дать такой подход.

Врезка 26. Реформа специализированного агентства по борьбе с коррупцией в Молдове

В 2012 году в Молдове началась реформа специализированного агентства по борьбе с коррупцией – Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, созданном в 2002 году. Он был преобразован в Национальный антикоррупционный центр (НАЦ). Его мандат включает превентивные функции и противодействие коррупции и преступлениям, связанными с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма; другие функции будут переданы в другие специализированные государственные органы. По данным властей Молдовы, независимость нового агентства гарантируется нахождением НАЦ под парламентским контролем; назначением директора органа из числа кандидатов, которые отвечают профессиональным критериям и не связаны с политическими партиями, на срок полномочий, не совпадающий со сроком правительства, парламента и президента; гарантией занятости для персонала НАЦ; увеличением зарплаты персонала наряду с повышением подотчетности и усилением дисциплинарных мер вплоть до увольнения. Сотрудники агентства будут подвергнуты проверке на честность, тестированию на полиграфе и “обследованию образа жизни” – отказ в прохождении соответствующих проверок влечет за собой дисциплинарные санкции. Назначение нового директора НАЦ осуществлялось Парламентом посредством прозрачной и конкурентной процедуры на основе критериев профессионализма и неполитической принадлежности. На должность подали документы 18 человек, и парламентский комитет провел публичные слушания до принятия решения о назначении, которое затем было утверждено на пленарном заседании парламента.

НАЦ уполномочен вести оперативно-розыскную деятельность, осуществлять уголовное преследование преступлений, подпадающих под его юрисдикцию. Агентство также будет заниматься задачами превентивного характера: антикоррупционной экспертизой проектов нормативно-правовых актов, оценкой коррупционных рисков, повышением уровня информированности о борьбе с коррупцией и просвещением, мониторингом антикоррупционной политики и проведением исследований.

В 2013 году через поправки в закон НАЦ был фактически подчинен правительству. Это решение было отменено в октябре 2015 года, когда новые поправки вернули Центр под контроль Парламента.

Источник: информация властей Молдовы; сообщения СМИ; текст закона доступный на <http://goo.gl/jxXybl> (на русском языке).

Расследование и уголовное преследование коррупционных дел

Второй раунд мониторинга СПД дал представление о процессуальных вопросах расследования и уголовного преследования коррупции. Это позволило рассмотреть, какие следственные инструменты доступны, какие из них наиболее часто используются, каков недостаток потенциала правоохранительных органов в регионе, достаточно ли они сотрудничают, какие собираются статистические данные о коррупционных делах и какие используются методы для сбора данных. В ходе третьего раунда мониторинга продолжался анализ инструментов и методов, используемых для эффективного расследования и уголовного преследования коррупции в странах СПД.

Проведение расследований и уголовного преследования

В большинстве стран СПД досудебное разбирательство должно быть инициировано либо органом дознания, следователем, либо прокурором, если есть законные основания и достаточные сведения о совершении преступления. Достаточно ли информации для начала досудебного производства зависит от того, можно ли сделать обоснованное предположение, что было совершено преступление. Когда нет достаточной информации, как правило, орган дознания/следователь/прокурор обязан провести предварительные проверки лично или через компетентные органы. Качество таких проверок существенно отличается в одном деле от другого в большинстве стран СПД, и проводимая юридическая экспертиза часто зависит от желания следователя или прокурора довести дело до конца.

Например, в то время как сообщения СМИ являются “законным основанием” согласно законодательству всех стран СПД, лишь немногие расследования инициируются на основании сообщений в СМИ о предполагаемой коррупции. Как представляется, это происходит по разным причинам. Они варьируются от нежелания проводить расследование преступления, которое уже произошло, в силу высокой загруженности сотрудников правоохранительных органов и прокуратуры. Это в значительной степени подрывает доверие населения к правоохранительным органам и органам прокуратуры, и серьезно сокращает возможности правоохранительных органов для успешного расследования громких дел. В странах СПД следует содействовать превентивным средствам расследования, опираясь на опыт других стран АКС и ОЭСР.

Учитывая масштабы коррупции и ограниченность человеческих и финансовых ресурсов, для других стран СПД может быть полезным предусмотреть установление приоритетности коррупционных дел при расследовании и судебном преследовании. Это особенно эффективно для обеспечения должного внимания серьезным коррупционным делам. Хорошо отрегулированное дискреционное право может быть решением, особенно для стран с ограниченными ресурсами. При таком подходе критерии отбора дел должны быть четко прописаны в законе, внутренних правилах, инструкциях или документах о политике и неукоснительно соблюдаться.

Согласно новому Уголовному процессуальному кодексу **Украины** (принят в конце 2012 года), стадия “возбуждения уголовного дела” была ликвидирована, при поступлении информации о возможном преступлении, оно автоматически регистрируется правоохранительными органами, и возбуждается уголовное дело (если при первоначальном рассмотрении заявления/информации признаки преступления не подтверждаются, дело закрывается).

Врезка 27. Усмотрение органов публичного обвинения в странах АКС

В странах АКС преобладает принцип обязательного преследования. Только в четырех странах – **Грузия, Эстония, Румыния и Черногория** – стороне обвинения предоставляется усмотрение (дискреция) в значительной степени. Новый Уголовно-процессуальный кодекс Румынии также предусматривает дискрецию обвинителей, применимую независимо от того, является ли подозреваемый физическим или юридическим лицом. Статья 318 Уголовно-процессуального кодекса позволяет прокурору прекратить следствие или закрыть уголовное дело, когда преступление карается по закону лишением свободы на срок не более 7 лет или штрафом, если в расследовании дела нет общественного интереса исходя из обстоятельств дела, цели правонарушителя и последствий совершенного преступления. Тогда прокурор может налагать альтернативные обязательства на ответчика. Помимо этих довольно широких моделей, дискреция стороны обвинения доступна в более ограниченном объеме в **Хорватии, Македонии и Словении**. УПК **Сербии** (статья 283) позволяет прокурору отложить преследование за преступления определенной тяжести, если подозреваемый соглашается на определенные условия, такие как согласие на устранение ущерба, причиненного преступлением, взнос определенной суммы денег на благотворительность, и/или выполнение других обязательств или ограничений суда. Если подозреваемый выполняет обязательства в установленный срок (который не может превышать года), государственный обвинитель может отклонить заявление о возбуждении уголовного дела.

Грузия является единственной страной СПД, которая следует традициям общего права, предусматривая, что “при принятии решения о возбуждении или прекращении уголовного преследования, прокурор должен пользоваться дискреционными полномочиями, руководствуясь общественными интересами” (ст. 16 УПК). В соответствии с Руководством по политике в области уголовного правосудия (изданной министром юстиции, обязательной для прокуроров), прокурор имеет право не возбуждать или прекратить уголовное преследование, если они не отвечают требованиям общественного интереса. Прокурор при решении вопроса о привлечении лица должен проанализировать, служит ли возбуждение уголовного преследования общественным интересам и в какой степени, и не возбуждать уголовное преследование, если общественный интерес к невозбуждению уголовного дела явно превышает интерес к наказанию человека. Общественный интерес определяется через рассмотрение различных соответствующих факторов, включая, но не ограничиваясь, государственные приоритеты, характер и тяжесть преступлений, превентивное воздействие наказания, личные характеристики подсудимого, готовность сотрудничать с правоохранительными органами, ожидаемые санкции и др. Соответственно, прокурор может принять решение о прекращении уголовного преследования, если проверка на общественный интерес не дала удовлетворительный результат. Однако, так как уголовное преследование коррупционных преступлений относится к приоритетной политике уголовного правосудия Грузии, маловероятно, что в таких случаях будут использоваться дискреционные полномочия.

Дискреция публичного обвинения имеет свои преимущества и риски. С одной стороны, это позволяет прокурорам контролировать свою нагрузку и обеспечить необходимые ресурсы для более важных дел. С другой стороны, так как гораздо легче прокурору прекратить дело, чем довести его до суда для полномасштабного судебного процесса, всегда есть риск, что дискреционные полномочия будут нарушаться или ими будут злоупотреблять. Когда усмотрение стороны обвинителя допускается в любой форме, важно, что решение о проведении дела не может руководствоваться политическими соображениями, такими как интересы национальной экономики страны, потенциальное влияние уголовного процесса на отношения с другой страной, или принадлежность вовлеченных физических или юридических лиц.

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Ответственность юридических лиц в странах Восточной Европы и Центральной Азии, стр. 49-51; ОЭСР/АКС (2015), Подкуп должностных лиц иностранных государств как уголовное преступление и его правоприменение в странах Восточной Европы и Центральной Азии, стр. 27-28; Отчет по третьему раунду мониторинга Грузии, стр. 33.

Одна из областей, где может использоваться дискреция обвинения – это переговоры с обвиняемым о заключении сделки о признании вины. До недавнего времени **Грузия** была единственной страной СПД, где допускались такие соглашения. Несмотря на свою эффективность, система сделок о признании вины в Грузии была подвергнута критике за наделение прокуроров слишком широкими дискреционными полномочиями. В то время как сделка о признании вины должна быть впоследствии утверждена судом, считалось, что судьи недостаточно самостоятельны, и что они в большинстве случаев следовали представлению прокуроров³³⁶. Это подрывает эффективность

³³⁶ См., например, доклад Трансперенси Интернешнл в Грузии «Национальная система добропорядочности», 2011, глава «О судебной власти», доступен на <http://transparency.ge/nis>. Однако в своем недавнем докладе

судебного контроля заключения сделок и может повлечь злоупотребление полномочиями прокуратуры. Как сообщалось, 95% обвиняемых в получении взятки находились под стражей в ожидании судебного разбирательства, где на них оказывалось огромное давление, чтобы добиться сделки с обвинителем о признании вины и согласиться на относительно небольшой срок заключения и штраф. Согласно статистическим данным, предоставленным правительством, в 2010 году в суды были представлены 4 400 предложений о заключении сделки о признании вины по всем уголовным делам, и только 18 из них было отказано (16 и 19 отказов соответственно в 2011 и 2012 годах). Для решения этих проблем правительство Грузии начало реформу уголовного законодательства, и в 2014 году были приняты изменения в системе заключения сделок о признании вины, в частности:

- Роль судьи в судебном разбирательстве была повышена;
- Сделка касательно приговора (*nolo plea*) отменена;
- Повышается роль потерпевшего в процессе заключения сделки о признании вины, потерпевший будет иметь право быть заслушанным по поводу ущерба, нанесенного ему;
- Прокурор обязан составить протокол о заключении сделки о признании вины, отражающий процесс переговоров между прокурором и ответчиком в установленном законом порядке;
- Прокурор обязан представить исчерпывающий перечень обстоятельств/доказательств, которые являются достаточными для принятия судебного решения без существенного рассмотрения дела;
- Предусмотрена обязанность прокурора предоставить ответчику надлежащую информацию о правовых последствиях заключения сделки о признании вины;
- Предусмотрено четкое определение общественных интересов – принимая решение о смягчении обвинения или частичного или полного снятия обвинения, прокурор должен учитывать общественные интересы, оцениваемые на основе правовых приоритетов государства: тяжести совершенного правонарушения и вероятного приговора, потенциальной угрозы ответчика для общественной безопасности, степени правонарушения и вины, личностных характеристик ответчика, судимости, сотрудничества со следствием и оценки поведения подсудимого по отношению к возмещению ущерба потерпевшей стороне за причиненный вред в результате преступления;
- Право обжаловать решение суда о заключении сделки о признании вины расширено – осужденное лицо имеет право подать апелляцию и потребовать отмены решения об утверждении сделки о признании вины, если соглашение о признании вины заключено без доказательств, достаточных для вынесения судебного решения без существенного рассмотрения дела.

Как сообщает правительство Грузии, поправки оказались успешными, так как за период январь-июнь 2015 года наблюдалось уменьшение на 5,2% количества дел, завершенных сделкой о признании вины, по сравнению с 2014 г., в то время как в 2014 году было уменьшение на 19.5% по сравнению с 2013 годом³³⁷.

Новый Уголовный процессуальный кодекс **Украины** ввел институт заключения соглашения между прокурором и подозреваемым/обвиняемым о признании вины. Такое соглашение возможно только в отношении уголовных правонарушений с определенной степенью тяжести: низкой (менее тяжкое преступление), средней тяжести и тяжкие преступления. Исключение было сделано в 2015 году для особо тяжких преступлений – соглашения в данном случае возможны только для преступлений, подпадающих под юрисдикцию Национального антикоррупционного бюро (см. выше раздел о специализированных агентствах) при условии, что подозреваемый/обвиняемый раскрыл другого

«Национальная система добропорядочности» (2015, стр. 45, <http://goo.gl/Ek3Zdi>) ТИ-Грузия отмечает, что судьи стали более независимыми и больше не одобряют автоматически представления прокуратуры.

³³⁷ ОЭСР/АКС (2015), Текущий отчет по Грузии, октябрь 2015 г., стр. 36-37, 29, доступен на <http://goo.gl/m6QZIT>.

преступника, который совершил преступление под юрисдикцией НАБ, и преступление последнего было подтверждено доказательствами. При заключении соглашения прокурор должен учитывать: степень и характер содействия подозреваемого/обвиняемого в уголовном производстве в отношении себя или других лиц; характер и тяжесть обвинения (подозрения); общественные интересы в оперативном досудебном производстве и судебном рассмотрении дела, выявление дополнительных уголовных преступлений или преступлений более серьезного характера. Любое соглашение должно быть утверждено судом. УПК предусматривает ряд гарантий прав обвиняемых. Несмотря на то, что такие новые положения могут быть очень полезным в преследовании сложных коррупционных преступлений, существует опасность злоупотребления, и поэтому над ними должен быть строгий контроль. Например, независимый анализ применения УПК показал, что существует практика, когда суды и прокуратура утверждают соглашения с неоправданно низкими санкциями (санкции ниже минимального наказания допустимого за преступление, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания и др.), особенно по делам, касающимся наркотиков, налогов и преступлений, связанных со злоупотреблением должностных полномочий (в том числе превышение должностных полномочий и получение взятки)³³⁸.

Специальные методы расследования

В то время как большинство из этих методов являются крайними и должны использоваться с большой осторожностью и вниманием, широко признается, что специальные методы расследования (СМР) являются очень эффективными инструментами для выявления и расследования коррупции, которая представляет собой латентную преступность, редко со свидетелями или прямыми уликами, которые могут быть легко собраны.

Врезка 28. Специальные методы расследования

Специальные методы расследования – это меры, применяемые компетентными судебными, прокурорскими и следственными органами в контексте расследования уголовных дел в целях выявления и расследования тяжких преступлений и предполагаемых преступлений, направленные на сбор информации таким образом, чтобы не насторожить лиц представляющих интерес (Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Res (2005)10 о «специальных методах расследования» в отношении тяжких преступлений, включая преступления терроризма).

Согласно КПК ООН (ст. 50) в целях эффективной борьбы с коррупцией, должны использоваться СМР, в частности, контролируемые поставки, электронные или другие формы наблюдения, а также агентурные операции, и доказательства, собранные таким способом, должны приниматься в суде.

Во всех странах СПД предоставление доказательств, полученных с использованием специальных методов расследования, разрешено в судах, четкие процессуальные нормы, регулирующие предоставление и допустимость таких доказательств, устанавливаются национальным законодательством этих стран.

Однако, в некоторых странах неспособность проводить СМР самостоятельно силами специализированных антикоррупционных органов, подрывает успех. В **Азербайджане**, Управление по борьбе с коррупционными преступлениями Генеральной прокуратуры было вынуждено обращаться в соответствующий правоохранительный орган для выполнения оперативно-розыскных мероприятий, что ограничивало способность УКП выявлять коррупцию на высоком уровне, например, с участием руководства правоохранительных органов, таких как Министерство внутренних дел или Министерство национальной безопасности. Однако, в 2011 году в законы были внесены поправки, и УКП было наделено полномочиями осуществлять все виды специальных мероприятий по расследованию коррупционных правонарушений. Поправки пошли еще дальше и исключили полномочия всех других правоохранительных органов по проведению подобных

³³⁸ Банчук и другие (2014), 35 Неформальные практики в уголовном судопроизводстве Украины, стр. 48, доступ на сайте <http://goo.gl/GZuXjC>.

мероприятий в отношении коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда УКП выдает им обязательные письменные предписания о проведении таких мероприятий³³⁹.

Другая проблема была отмечена в **Кыргызстане**. Хотя закон об оперативно-розыскной деятельности позволяет использовать специальные методы расследования еще до возбуждения уголовного дела, на практике использование результатов оперативных мероприятий в качестве доказательства проблематично, поскольку суды редко принимают их. Это объясняется ограничением, установленным в Уголовно-процессуальном кодексе, согласно которому, до возбуждения уголовного дела допускается только осмотр места происшествия и анализ экспертизы. Когда открывается дело о коррупции, риск утечки информации становится высоким. Любое негласное оперативно-розыскное мероприятие, например, имитирование взятки, может стать неэффективным. Поэтому, как отмечается в отчете СПД, сотрудникам правоохранительных органов и судьям требуются четкие указания о том, каким образом использовать материалы, полученные в результате специальных оперативных мероприятий, в качестве доказательства в суде. Было также рекомендовано внести поправки в соответствующее законодательство с целью разрешить предоставление оперативных результатов в качестве доказательств³⁴⁰. Позднее Кыргызстан внес поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, допустив использование в качестве доказательств в уголовных делах результатов оперативно-розыскной работы, полученных в соответствии с законной процедурой.

Провокация взятки

Несколько стран СПД (**Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина**) установили отдельное уголовное преступление – запрет на провокацию взятки в частном или государственном секторах. Его целью является предотвращение провокации, совершаемой сотрудниками правоохранительных органов для того, чтобы раскрыть коррумпированных чиновников. Уголовная ответственность за провокацию взятки должна подкрепить этот запрет в странах с высоким уровнем коррупции, где правоохранительные органы считаются весьма подверженными соблазну на провоцируемую взятку. В других странах СПД такая практика также запрещена, но с помощью других механизмов, например, судебной практики и внутренних правил.

Если провокация взятки запрещена, это не означает, что имитация взятки в качестве оперативно-розыскной меры оказывается невозможной. Последняя является законным средством доказать подкуп, если законом предусмотрено, что сотрудники правоохранительных органов, узнав о происходящем подкупе или о подкупе, который произойдет в скором времени, могут “присоединиться” к преступным действиям либо в качестве тайных агентов, либо через сотрудничающего лица (чаще всего, лицо, которого склоняли к взятке должностные лица) для того, чтобы поймать преступника на месте преступления.

Сотрудники правоохранительных органов часто приводят в пример преступление провокации подкупа как препятствие на пути эффективной борьбы с коррупцией. Однако, такая мера, будь она позволена правоохранителям – была бы явным нарушением норм по правам человека. Независимо от того, насколько эффективной эта мера может показаться практикам, должны преобладать интересы обеспечения справедливого суда. Как отмечалось в одном из решений Европейского суда по правам человека, право на справедливое отправление правосудия занимает столь видное место в демократическом обществе, что оно не может быть принесено в жертву ради требований момента³⁴¹. Хотя использование агентов под прикрытием может допускаться при условии, что оно применяется с учетом строгих ограничений и гарантий, “общественные интересы в борьбе с преступностью не могут оправдать использование доказательств, полученных в результате

³³⁹ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга Азербайджана, стр. 42, <http://goo.gl/mI5xFG>.

³⁴⁰ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 39, <http://goo.gl/UpklbW>. также см. ОЭСР/АКС (2015), Отчет по третьему раунду мониторинга Кыргызстана, стр. 61-62, <http://goo.gl/nOMwrt>.

³⁴¹ Тейксейра против Португалии, заявление №25829/94, решение от 9 июня 1998 г., §36, <http://goo.gl/u4xxU3>.

полицейского подстрекательства, поскольку обвиняемый с самого начала подвергся бы риску окончательного лишения справедливого судебного разбирательства³⁴².

Полицейское подстрекательство возникает там, где задействованные сотрудники или лица, действующие по их поручению, не ограничиваются расследованием преступной деятельности в режиме наблюдения, а оказывают на субъекта воздействие подстрекательства к совершению преступления, которое иначе не было бы совершено. В деле *Банникова против России*, Европейским судом по правам человека были обобщены критерии разграничения провокации и допустимого поведения: 1) проверка на существенность (было бы преступление совершено без вмешательства властей; агент под прикрытием просто “присоединился” к преступным действиям или он их провоцировал; мог ли человек подвергаться давлению для совершения преступления); 2) процессуальная проверка (каким образом местные суды рассматривали доводы заявителя о подстрекательстве)³⁴³.

Является ли провокация взятки уголовным преступлением или нет, странам следует установить в законе (а не в подзаконных актах) четкие процедуры и гарантии против злоупотреблений при использовании имитации дачи взятки в качестве следственного или оперативного инструмента. Правоохранительные органы должны также принять четкие инструкции по разграничению провокации и законной имитации взятки³⁴⁴.

Доступ к финансовой информации и базам данных

В большинстве стран СПД правоохранительные органы имеют доступ к банковской информации. Однако, в **Кыргызстане** и **Армении**³⁴⁵, остается проблемой то, что правоохранительные органы, занимающиеся коррупционными делами, не имеют права доступа к банковским данным до возбуждения уголовного дела.

Даже когда процедуры по доступу к банковским счетам подозреваемых существуют, сотрудники правоохранительных органов часто сталкиваются с проблемой установления счетов подозреваемого/обвиняемого в конкретных банках или других финансовых учреждениях. Например, в **Украине** для того чтобы получить такую информацию, если она уже не известна из материалов дела, правоохранительный орган должен направить запросы во все банки на основании решения суда (только налоговые органы имеют право запрашивать информацию о наличии счетов в банках напрямую).

Установление, является ли человек владельцем счета – это первый шаг для возможного дальнейшего замораживания и конфискации соответствующих активов. Поэтому он должен быть упрощен и должен предоставить правоохранительным органам возможность создания списка счетов, которыми владеет человек (без доступа к дополнительным деталям). В некоторых странах ЕС имеется хорошая практика, которую могли бы так же использовать в странах СПД. По меньшей мере, семь стран ЕС создали централизованный реестр банковских счетов (Хорватия, Франция, Германия, Италия, Португалия, Румыния, Словения)³⁴⁶. Это также соответствует пересмотренной

³⁴² Раманаускас против Литвы, заявление №74420/01, решение от 5 февраля 2008 г., §54, <http://goo.gl/6bjdKc>; Худобин против России, заявление №59696/00, решение от 26 октября 2006 г., §128, <http://goo.gl/46kWeW>.

³⁴³ Банникова против России, заявление №18757/06, решение от 4 ноября 2010 г., §37-65, <http://goo.gl/ALlSI>.

³⁴⁴ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 23.

³⁴⁵ См. ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Армении, стр. 39; Текущий отчет по Армении, октябрь 2015 г., стр. 24-26, <http://goo.gl/MzTdrU>.

³⁴⁶ Европол (2012), Доклад о создании Централизованного реестра банковских счетов как эффективным инструменте проведения финансовых расследований и возврата активов, <http://goo.gl/RKQUcG>. См. также Сообщение Европейской Комиссии для Европейского парламента и Совета о “Доходы организованной преступности: обеспечение принципа “преступление всегда наказывается” COM/2008/0766 окончательный, <http://goo.gl/jdBs99>.

рекомендации ФАТФ 31 (полномочия правоохранительных и следственных органов): “...Кроме того, страны должны иметь эффективные механизмы, позволяющие своевременно выявлять, имеют ли, управляют ли физические или юридические лица банковскими счетами.”

Врезка 29. Централизованный реестр банковских счетов

В 2012 году Платформа возврата активов, которая работает под председательством Европейской Комиссии, Генерального директората Европейской Комиссии по вопросам внутренних дел и Европола, утвердила такие рекомендации:

- каждая страна должна рассмотреть возможность создания национального централизованного реестра банковских счетов. Реестрами должны управлять компетентные органы государственной власти (Национальный орган финансового надзора, Национальный центральный банк, налоговое ведомство или другие государственные органы);
- централизованный реестр банковских счетов должен содержать всю информацию о финансовых отношениях банка со своими клиентами – в том числе все виды банковских счетов, таких как текущие счета, сберегательные счета, корреспондентские счета, все финансовые продукты, кредиты, займы и банковские ячейки. Такая информация должна обеспечить идентификационные данные владельца счета, номер счета, банк, дату открытия и (где применимо) дату окончания. Она также должна включать сведения о лицах, имеющих право подписи, и о бенефициарных собственниках;
- информация, предоставляемая правоохранительным органам из централизованного реестра банковских счетов, не должна содержать никакие детали о транзакциях или балансе счетов, если иное не предусмотрено в законодательстве страны. Главная цель – оперативно выявлять банковские счета в ходе финансового расследования, а если это необходимо, то также получать постановления суда об аресте банковского счета или получении доступа к соответствующей финансовой транзакции по банковскому счету;
- правоохранительные органы должны иметь возможность знакомиться с информацией в реестре без необходимости получения предварительного разрешения судебных органов.

Источник: Европол (2012), Доклад о создании централизованного реестра банковских счетов как эффективном инструменте проведения финансовых расследований и возврата активов, <http://goo.gl/RKQUcG>.

Узбекистан – единственная страна СПД, уже создавшая такой реестр, но он касается только счетов юридических лиц и частных предпринимателей.

В **Украине** поправки, принятые в феврале 2015 года, расширили полномочия Национального антикоррупционного бюро в отношении доступа к финансовой информации посредством введения новой негласной следственной меры мониторинга банковских счетов. По новым правилам, банки будут обязаны информировать НАБ о транзакциях по указанным счетам до проведения соответствующей транзакции (или, если не представляется возможным, сразу после проведения). Эта мера будет осуществляться по судебному приказу. Согласно Закону о НАБ, новое агентство также будет иметь прямой доступ к базам данных и информации государственных органов и органов местного самоуправления³⁴⁷. Новая мера была введена по примеру Грузии, где аналогичные положения включены в УПК.

Становится все более важным предоставление доступа к различным базам данных, имеющимся в органах государственной власти, в том числе налоговых и таможенных. В некоторых странах СПД (например, **Кыргызстан, Украина**), правоохранительные органы сталкиваются с трудностями в получении данных, держателями которых являются налоговые и таможенные органы. Положительная практика позволяет специализированным правоохранительным органам прямой доступ к базам данных (реестрам) недвижимого имущества, земельного кадастра, транспортных средств, другого имущества, компаний, налоговых, таможенных, пограничного контроля, нотариально заверенных доверенностей и др. Такой доступ был недавно предоставлен в **Азербайджане** Управлению по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры и в **Украине**

³⁴⁷ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Украины, стр. 72.

Национальному антикоррупционному бюро. В Украине, в частности, закон четко требует, чтобы НАБ предоставлялся прямой доступ, что означает, что нет необходимости запрашивать информацию у соответствующего агентства, а должен предоставляться прямой удаленный доступ через электронные средства.

Комплексные финансовые расследования

Возможность проведения комплексных финансовых расследований остается проблемой в странах СПД. Расследование коррупции часто связано с изучением множества финансовых операций для выявления денежных потоков или отслеживания и определением объемов взятки и доходов от взяточничества. Такие расследования также часто требуют сбора обширного количества материалов, часто в электронной форме. Все страны СПД постоянно испытывают трудности в проведении комплексных финансовых расследований.

Должностные лица в странах СПД часто не понимают, как важна компетентность в области судебной бухгалтерии и информационных технологий при расследовании дел о коррупции. Также трудно найти прокуроров или следователей, обладающих такими компетенциями, для презентации своего опыта на соответствующих региональных тренингах.

Это может препятствовать специализированным антикоррупционным органам проводить расследования неоднозначных коррупционных дел, а также могло бы стимулировать недостаточную конфискацию доходов от взяточничества. Нарращивание такого потенциала является необходимым и требует серьезных ресурсов во всех странах СПД.

Специализированные эксперты могут играть значительную роль в проведении финансовых расследований. Передовая практика показывает, что существуют различные модели, где можно почерпнуть специальные знания и навыки. В некоторых странах, следственные и прокурорские органы по борьбе с коррупцией пытаются накапливать свой внутренний экспертный потенциал различного содержания; такой подход уже опробовали в **Казахстане**, и он реализуется сейчас в **Украине** (с созданием Национального антикоррупционного бюро).

Другие страны, зачастую с более ограниченными ресурсами, делают выбор в пользу привлечения внешних высококвалифицированных кадров. Правоохранительные органы имеют многочисленные возможности для финансовой экспертизы: в отдельных случаях, при необходимости, они могут прибегнуть к услугам финансовых экспертов, попросить помощи или содействия в других государственных учреждениях, которые могут обладать такими знаниями, например, финансовые инспекции и государственные аудиторы.

В **Азербайджане** объединили оба подхода: там имеются как внутренние эксперты, так и привлекаются внешние высококвалифицированные кадры. Управление прокуратуры **Литвы** по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, а также окружные и апелляционные прокуратуры Польши аналогично имеют ограниченное количество собственных финансовых и других специализированных экспертов, остальные привлекаются эпизодически с определенной целью³⁴⁸.

Коррупционные дела и статистические данные

Трудно сделать какие-либо выводы в отношении видов коррупционных дел, которые расследуются в странах СПД, и выявить какие-то тенденции. В ходе второго и третьего раундов мониторинга страны СПД было предоставлено немного информации об актуальных делах и статистике преступлений.

³⁴⁸ См. более подробную информацию на: ОЭСР/АКС (2011), Антикоррупционная специализация прокуроров в избранных странах Европы, доступ на сайте <http://goo.gl/wXtyPH>.

Тем не менее, на основании предоставленной и собранной информации можно сделать общее суждение, что мелкая коррупция однозначно чаще расследуется правоохранительными органами СПД по сравнению с делами о коррупции на высоком должностном уровне. Простые дела о взяточничестве в отличие от сложных (дела с новыми элементами составов коррупционных преступлений или новые преступления) составляют большинство коррупционных расследований и судебного преследования в странах СПД. См., например, статистические данные по **Украине**, полученные в ходе третьего раунда мониторинга – очевидно, что антикоррупционные расследования были сосредоточены, в основном, на должностных лицах низкого или среднего ранга или должностных лицах местного самоуправления, судебное преследование было так же активно в отношении лиц в частном секторе.

Таблица 33. Статистика коррупционных преступлений должностных лиц в Украине (2013-2014 гг.)

Лицо, совершившее коррупционное преступление	2013	2014 (январь - ноябрь)
Государственные служащие:		
- 1 ^я - 2 ^я категории (наивысший уровень)	2	2
- 3 ^я категория	23	3
- 4 ^я категория	31	23
- 5 ^я -7 ^я категории	245	225
Члены областных советов	1	1
Члены сельских и городских советов	21	10
Должностные лица местного самоуправления:		
- 1 ^я -2 ^я категории (наивысший уровень)	0	1
- 3 ^я категория	8	4
- 4 ^я категория	80	89
- 5 ^я -7 ^я категории	74	51
Лица, предоставляющие публичные услуги (нотариусы, аудиторы, адвокаты и т.д.)	96	78
Должностные лица частных компаний	290	252

Примечание: количество дел, переданных в суды с обвинительным заключением.

Источник: статистика Генеральной прокуратуры (цитата из: ОЭСР/АКС (2015), Отчет по третьему раунду мониторинга Украины, стр. 73).

Создание специализированных учреждений, юрисдикция которых ограничена высшими категориями должностных лиц (**Армения, Кыргызстан и Украина**), дает надежду на лучшие результаты. В **Казахстане**, Кыргызской Республике и Армении о ряде громких дел сообщалось в прессе.

Стоит отметить, что многие страны СПД работают над усовершенствованием своих статистических баз данных и методик. Например, в отчете **Таджикистана** сообщается, что специализированное антикоррупционное агентство и прокуратура Таджикистана находятся в процессе разработки эффективных механизмов для статистического мониторинга коррупции и коррупционных преступлений во всех сферах государственной службы, полиции, государственной прокуратуры и судов, которые будут созданы на основе согласованной методики³⁴⁹.

Некоторые страны уже обновили статистические базы данных со времени первого раунда мониторинга. В **Азербайджане** в 2009 году начала действовать Национальная база данных о коррупции. Она предусматривает механизм контроля коррупции и коррупционных правонарушений.

Третий раунд мониторинга подтвердил, что в странах СПД по-прежнему остаются проблемой достоверные и полные статистические данные. **Монголии** было рекомендовано обобщить и проанализировать статистические данные о применении санкций за коррупционные преступления,

³⁴⁹ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о третьем раунде мониторинга Таджикистана, стр. 33, <http://goo.gl/76md7S>.

чтобы увидеть, насколько они эффективны на практике (например, как часто применяется условно-досрочное освобождение, является ли лишение свободы основной санкцией за серьезные правонарушения)³⁵⁰. В **Казахстане**, отсутствие статистических данных или засекреченность статистических данных о результатах расследования, уголовного преследования и привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения не позволяют провести независимую оценку, в частности, проводимой гражданским обществом, насколько эффективны правоохранительные и судебные органы в этой сфере, оценку масштабов преступности в стране и тенденции ее развития. Вследствие этого Казахстану было рекомендовано обеспечить свободный доступ через Интернет к регулярно обновляемым подробным статистическим данным об уголовных и других преступлениях, связанных с коррупцией, в частности, количество сообщений о таких правонарушениях, количество зарегистрированных дел, результаты их расследования и уголовного преследования, и исход судебного разбирательства по делу (кроме прочего, сведения о наложенных санкциях и категориях обвиняемых в зависимости от их должности и места работы). Вышеуказанные данные должны сопровождаться анализом текущих тенденций и причин изменения тенденции³⁵¹.

Выводы и рекомендации

Установление уголовной ответственности за коррупцию – это область, где все страны СПД добились определенного прогресса в согласовании своего законодательства с международными стандартами. Что знаменательно, даже страны, ранее отказывавшиеся вносить необходимые изменения, постепенно ввели поправки с целью выполнения обязательных стандартов о криминализации коррупции. Это демонстрирует, что консерватизм правовой доктрины можно преодолеть. Например, введение ответственности юридических лиц за коррупционные действия в нескольких странах СПД показывает, что традиционный подход может и должен быть изменен, если требуется обеспечить эффективную борьбу с коррупцией. Этот и другие примеры передовой практики должны способствовать тому, чтобы другие страны СПД продолжали осуществление реформ в сфере уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

Однако, неудовлетворительное выполнение и недостатки правоприменительной практики остаются препятствием для достижения ощутимых результатов в расследовании и уголовном преследовании коррупции. Уровень уголовного преследования коррупции остается низким, особенно в отношении резонансных дел и дел с участием политических должностных лиц. Дел по привлечению к ответственности за такие преступления, как торговля влиянием, подкуп иностранных должностных лиц и незаконное обогащение, а также дел, в которых к ответственности за коррупцию привлекаются компании, не существует или они чрезвычайно редки. Слишком многие должностные лица сохраняют неприкосновенность от преследования по закону или на практике. Прокуратура и суды продолжают полагаться только на прямые доказательства и не используют полноценно финансовые расследования для выявления и наказания коррупции. Слабым звеном в антикоррупционных системах стран является и судебная система. Лишь в некоторых странах существуют достойные доверия и открытые статистические данные, позволяющие отслеживать тенденции и выявлять проблемы в том, как органы уголовного правосудия реагируют на коррупцию.

Притом что все большее число стран вводят антикоррупционную специализацию в правоохранительных органах, специализированные учреждения остаются достаточно слабыми, а их институциональная, функциональная и финансовая независимость на практике не гарантируется. Они не обладают требуемой самостоятельностью для расследования резонансных дел и серьезной борьбы с коррупцией системного характера или на политическом уровне. Странам не хватает институциональных возможностей для эффективного отслеживания, ареста и распоряжения

³⁵⁰ ОЭСР/АКС (2014), Экспертный отчет по Монголии, стр. 32, <http://goo.gl/SHxoRS>.

³⁵¹ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о третьем раунде мониторинга Казахстана, стр. 64-65, <http://goo.gl/zDtAyH>.

арестованными или конфискованными преступными активами или возвращения таких активов из-за рубежа. В то же время в рассматриваемый период в странах СПД появились обнадеживающие примеры конкурентного и прозрачного, основанного на учете личных достоинств, отбора руководителей специализированные антикоррупционных ведомств.

Четвертый раунд мониторинга должен усилить внимание к правоприменительным мерам, чтобы проанализировать, как действующие правовые рамки применяются на практике и какие результаты приносит антикоррупционная деятельность правоохранительных органов. Следует также обратить особое внимание на независимость и возможности органов судебной власти и службы публичного обвинения.

Рекомендации:

- **Криминализация коррупции:**

- Ликвидировать положения об административной ответственности за коррупционные правонарушения, предусмотрев, что коррупция преследуется мерами уголовного закона без дублирования и независимо от размера неправомерной выгоды.
- Завершить реформу материального уголовного права и обеспечить его полное соответствие соответствующим международными стандартам по криминализации коррупции, в частности путем:
 - криминализации всех элементов составов преступлений взяточничества (в публичном и частном секторах) и торговли (злоупотребления) влиянием, в том числе предложение и обещание, просьбу и принятие предложения или обещания взятки, использование посредников, третьих лиц-бенефициаров, неправомерное преимущество в нематериальной и неденежной форме;
 - расширения определения национальных публичных должностных лиц, ответственных за коррупционные правонарушения, в частности, включив всех работников публичных учреждений и кандидатов на выборные должности независимо от их функций;
 - надлежащего распространения на иностранных должностных лиц различных категорий путем их автономного определения или расширения определения национальных должностных лиц;
- Пересмотреть составы преступлений злоупотребления (превышения) полномочиями, чтобы обеспечить, что они сформулированы не слишком широко, нарушая принцип правовой определенности.
- Через законодательные поправки и/или изменения на практике, прямо указать, что осуждение за предикатное преступление не является обязательным для уголовного преследования и осуждения за отмывание денег; повысить осведомленность прокуроров и судей по этому вопросу.
- Рассмотреть возможность введения состава преступления «незаконное обогащение» в виде опровержимой презумпции незаконного происхождения всех активов, которые должностное лицо не может объяснить со ссылкой на законные источники.
- Установить эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления с соразмерными и сдерживающими санкциями, в том числе ответственность за отсутствие надлежащего контроля со стороны руководства, которое допустило совершение преступления; корпоративная ответственность должна быть автономной и не зависеть от выявления, уголовного преследования или осуждения фактического преступника.

- Пересмотреть санкции за коррупционные преступления, чтобы обеспечить, что они являются эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие, а также достаточными для экстрадиции.
- Усилить положения о конфискации средств совершения преступления и доходов от них, что должно быть обязательными для всех коррупционных преступлений и охватывать преобразованные или смешанные доходы, выгоды, полученные от доходов, и разрешить эквивалентную стоимостную конфискацию; рассмотреть возможность переноса бремени доказательства при конфискации доходов (в уголовном или гражданском процессе); ввести расширенную конфискацию после осуждения лица и не зависящую от осуждения конфискацию орудий преступления и доходов от него при наличии гарантий прав подсудимого на справедливое судебное разбирательство; собирать и анализировать статистические данные о применении всех доступных мер конфискации.
- Обеспечить, чтобы срок давности привлечения к ответственности (если он установлен) для коррупционных преступлений был достаточно долгим с целью обеспечить эффективное расследование и уголовное преследование коррупции; а также ввести положения, позволяющие прерывать срок давности по предъявлении обвинения или иных процессуальных действий, а также в период, когда лицо пользуется неприкосновенностью.
- Продолжить меры по ограничению неприкосновенности публичных должностных лиц, сужая сферу ее действия и перечень соответствующих должностных лиц в той мере, насколько это необходимо в демократическом государстве; оставшиеся иммунитеты должны быть функциональными, охватывать лишь период работы в должности, исключать случаи задержания на месте преступления, допускать эффективные следственные меры в отношении лиц с неприкосновенностью; ввести оперативные и эффективные процедуры для лишения неприкосновенности на основе четких критериев.
- Пересмотреть положения о деятельном раскаянии и предусмотреть, чтобы оно не применялось автоматически; чтобы оно было действительным только в течение короткого периода времени после совершения преступления и, в любом случае, прежде чем правоохранительным органам стало известно о преступлении; требовать, чтобы взяткодатель, который заявляет о преступлении, активно сотрудничал с властями; исключить применение в тех случаях, когда взятка была инициирована взяткодателем; и обеспечить, чтобы взятка не возвращалась лицу, которое прибегло к деятельному раскаянию для освобождения от ответственности.
- **Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь:**
 - Расширить договорно-правовую основу для международного сотрудничества путем присоединения к соответствующим глобальным и региональным договорам и заключения двусторонних соглашений, в том числе межведомственных соглашений о сотрудничестве
 - Обеспечить полную реализацию соответствующих положений Конвенции ООН против коррупции и других международных конвенций в национальном законодательстве с целью создания гибкой национальной системы, которая обеспечит эффективное международное сотрудничество по коррупционным делам, в том числе по возврату активов.

- Способствовать различным формам прямого сотрудничества и эффективно использовать имеющиеся механизмы сотрудничества под эгидой региональных и глобальных организаций.
- Активизировать сотрудничество правоохранительных органов, включая применение специальных методов расследования, совместные следственные группы и другие методы.
- Обеспечить надлежащие ресурсы, средства коммуникации и возможности центральных органов, включая предоставление любой необходимой подготовки.
- Сбирать и анализировать данные о практическом применении существующих международных инструментов сотрудничества при расследовании и уголовном преследовании коррупционных дел, выявлять соответствующие проблемы для сотрудничества (например, двойная наказуемость в делах с участием юридических лиц, возврат активов в странах, где отсутствуют национальные положения о возврате активов, доказательная сила полученной от другого государства информации, разрешения на следственные действия с вмешательством в частную жизнь).
- **Специализированные правоохранительные органы:**
 - Укрепить потенциал по борьбе с коррупцией путем создания специализированных антикоррупционных органов, подразделений или лиц и обеспечения их организационной, функциональной и финансовой независимости; создать действенные механизмы для предотвращения различных форм иерархического давления и необоснованного вмешательства в расследование и уголовное преследование коррупции; ввести конкурентный и прозрачный отбор руководителей специализированных антикоррупционных органов на основе личных заслуг.
 - Четко разграничить ответственность различных правоохранительных органов и обеспечить создание механизмов для межведомственного сотрудничества, их соответствующую координацию и надлежащее действие; снабдить специализированные антикоррупционные органы достаточными ресурсами и обеспечить их сотрудников постоянной и адаптированной под потребности подготовкой.
- **Расследование и уголовное преследование коррупционных дел:**
 - Далее совершенствовать процессуальное законодательство и активизировать усилия по выявлению, расследованию и уголовному преследованию резонансных и сложных коррупционных дел; установить четкие процедуры и гарантии в законе против злоупотреблений при использовании имитации взятки в качестве следственной или оперативной меры, в частности, утвердить четкие инструкции о разделении провокации и законной имитации взятки; обеспечить эффективный доступ к банковской и другой финансовой информации, информации, содержащейся в налоговых и таможенных органах; обеспечить прямой доступ к государственным реестрам, в частности реестрам собственности и компаний с должной защитой персональных данных.
 - Рассмотреть вопрос о создании централизованного реестра банковских счетов, включая информацию о бенефициарных владельцах счетов, и сделать такой реестр доступным для следственных органов без постановления суда, чтобы оперативно выявлять банковские счета в ходе финансовых расследований.
 - Установить обязательное раскрытие информации о бенефициарной собственности юридических лиц в центральном реестре и публиковать такую информацию в

интернете; расширить определение политически значимых лиц в законодательстве о борьбе с отмыванием денег на национальных публичных должностных лиц и их аффилированных лиц.

- Нарастивать потенциал следователей и прокуроров для проведения финансовых расследований и использования косвенных доказательств; способствовать использованию внутренней или внешней специализированной экспертизы (экспертов); использовать IT-системы для обработки и анализа данных для выявления и расследования коррупционных правонарушений, определения сфер, подверженных коррупции.
- Внедрить эффективные процедуры для выявления, отслеживания, ареста и управления доходами от коррупционных преступлений; создать специальное подразделение/ведомство, ответственное за отслеживание, арест имущества и управление имуществом, которое может подлежать конфискации.
- Рассмотреть возможность введения инструмента сделки о признании вины в коррупционных делах со строгими процессуальными гарантиями прав обвиняемого.
- Предоставить надлежащую подготовку и ресурсы для следователей, прокуроров и судей для обеспечения эффективного применения новых положений уголовного законодательства, в частности, в отношении таких преступлений, как взяточничество в частном секторе, незаконное обогащение (если предусмотрено), торговля влиянием, предложение и обещание неправомерной выгоды, определение неправомерной выгоды, в том числе нематериальной и неденежной выгоды, ответственность юридических лиц, новые виды конфискации, проведение финансовых расследований. Предоставить соответствующим специалистам инструкции и пособия по перечисленным выше вопросам.
- Собирайте и анализируйте данные о коррупционных делах с целью выявления тенденций в видах коррупции, которая была выявлена, расследовалась и преследовалась в уголовном порядке, чтобы определить, какие возникают практические проблемы и как они могут решаться, в том числе, как расследуются и подвергаются уголовному преследованию новые виды коррупционных преступлений; совершенствовать статистические базы данных и методики сбора, организации и анализа информации, в частности, путем составления и публикации регулярных статистических данных по вопросам расследования и уголовного преследования коррупционных преступлений, применения санкций за такие преступления, чтобы понять, насколько они эффективны на практике (например, как часто применяется условно-досрочное освобождение, является ли тюремное заключение основным наказанием за тяжкие преступления).

ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

В настоящей главе рассматривается широкий диапазон мер, используемых странами Восточной Европы и Центральной Азии для предупреждения коррупции в государственном управлении и частном секторе. Дается анализ динамики укрепления добропорядочности на государственной службе, предупреждения политического влияния на профессиональную государственную гражданскую службу и конфликта интересов, а также практики реализации обязательств сообщать о фактах коррупции и защиты обличителей. В главе изучается прогресс, достигнутый странами в предотвращении коррупции при осуществлении государственных закупок за счет введения систем обжалования, электронных закупок и дисквалификации. Исследуется вопрос о возможности совершенствования законодательства в сфере доступа к информации с тем, чтобы способствовать прозрачности государственного управления. В главе анализируется вопрос добропорядочности судебной системы, включая независимость, неподкупность и ответственность судей. В завершении исследуются меры, предпринятые правительствами и частным сектором в регионе для предотвращения коррупции в сфере бизнеса, а также предлагаются рекомендации по их дальнейшему укреплению.

Добропорядочность на государственной службе

В декабре 2012 г. в ходе Встречи АКС на высоком уровне было принято заявление, обязывающее «предотвращать коррупцию в государственном управлении и защищать профессиональных государственных служащих от неоправданного политического давления, обеспечивать прием и продвижение кадров по службе на основании личных достоинств, обеспечивать выполнение правил этики, принимать и проводить в жизнь эффективные нормативно-правовые акты, регулирующие конфликт интересов и декларирование имущества, содействовать сообщению о фактах коррупции и защите лиц, сообщающих о таких фактах», а также призывающее АКС поддержать эти усилия. В рамках данного призыва АКС сосредоточила основное внимание на одном из трех главных столпов Стамбульского плана действий (СПД) – мониторинге состояния добропорядочности в государственной службе с целью выявления достижений и недостатков, а также выработки рекомендаций по проведению дальнейших реформ. Кроме того, АКС провели тематические исследования по предупреждению коррупции в государственном секторе, которые выявили примеры положительного опыта, который следует поддержать для применения в региональном плане. Выводы этой главы основаны главным образом на отчетах о мониторинге и тематических исследованиях.

Предотвращение политизации и обеспечение беспристрастности

Защита профессиональных государственных служащих от неправомерного политического влияния позволит им служить в интересах общества в целом, а не существующего правительства. В Итоговом отчете 2013 года³⁵² были названы такие условия устранения политизации государственной службы: четкие законодательные разграничения должностей политических и профессиональных служащих и эффективный механизм защиты профессиональных государственных служащих от неоправданного политического давления на практике; подбор персонала и продвижение по службе с учетом профессиональных качеств и личных заслуг; прозрачная и объективная система оплаты труда.

³⁵² Доступно на <http://goo.gl/NzVBPу>.

Результаты третьего раунда мониторинга свидетельствуют о прогрессе, достигнутом в установлении законодательного разграничения между политическими и профессиональными должностями: такого рода разграничения установлены в **Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Украине**. Вместе с тем практика неоправданного давления со стороны политических должностных лиц на профессиональных государственных служащих остается типичной для многих стран. Увольнения государственных служащих после смены правительств, например, в Грузии и Украине, подрывают стабильность службы и приводят к потере опыта. Необходимы дальнейшие усилия для обеспечения самостоятельности государственных служащих в принятии ими решений с тем, чтобы развивать по-настоящему профессиональную государственную службу и защищать государственных служащих от злоупотреблений, связанных с политическими интересами.

Разграничение между профессиональными и политическими государственными служащими

В **Армении** перечень высокопоставленных должностных лиц был установлен еще до проведения третьего раунда мониторинга, однако, в последующем он был уточнен и расширен в результате принятия законодательной поправки в июне 2014 г. Перечень высокопоставленных должностных лиц включает политические и старшие руководящие должности; общее количество высокопоставленных должностных лиц было увеличено до 744 должностей.

Азербайджан предполагал преобразовать правовые рамки государственной службы в период третьего раунда мониторинга. В соответствии с Национальным антикоррупционным планом действий на 2012-2015 годы Кабинет Министров и Комиссия по вопросам государственной службы разработали новый Кодекс о государственной службе, а Комиссия по вопросам государственной службы – Стратегию совершенствования кадрового управления в государственной сфере на основе рекомендаций Стамбульского плана действий. Хотя проекты этих документов были подготовлены, они не были утверждены.

Правительство **Грузии**, действовавшее до парламентских выборов в 2012 г., выступало в поддержку новой системы государственного управления как основного идеологического направления и предлагало привнести управление частным сектором в государственные органы власти. Правительство, пришедшее к власти после выборов, предпочло вариант более классической государственной службы, основанной на карьерном росте её работников. В ноябре 2014 г. Правительство одобрило Концепцию реформирования государственной службы, которая объединяет такие европейские принципы государственного управления и ценности государственной службы, основанной на учете личных достоинств работников, как правовая предсказуемость и подотчетность, беспристрастность, добропорядочность, меритократия, политическая нейтральность. Она предусматривает единые стандарты для всех государственных служащих и сужает дискрецию руководителей в отношении найма и заработных плат государственных служащих. Новый закон «О государственной службе» был разработан на основе этой концепции после интенсивных консультаций с местными и международными организациями, включая программу ЕС-ОЭСР «Сигма». Парламент принял новый закон в октябре 2015 г.; он вступит в силу 1 января 2017 г.

Несмотря на то, что достигнут прогресс в юридическом разграничении политических и профессиональных должностей в системе государственного управления, тем не менее, пока еще недостаточны шаги по защите профессиональных служащих от политического давления на практике, например, в отношении увольнений государственных служащих после смены правительства. Так, после проведения парламентских выборов в Грузии в октябре 2012 г. новое правительство произвело увольнения большого количества государственных служащих из различных органов государственной власти с соответствующей их заменой теми государственными служащими, которые были приняты на работу без проведения открытых конкурсов, что отрицательно сказывается на нейтральности и беспристрастности государственной службы. По данным Transparency International - Грузия, после выборов не менее 5149 работников были уволены

из органов государственной власти, в том числе 3301 - из центральных органов власти и 1869 - из органов местного самоуправления. В дальнейшем действующие гражданские служащие должны были принять участие в конкурсе с тем, чтобы сохранить занимаемую должность. Помимо этого, до сих пор сотрудники юридических лиц публичного права (ЮЛПП) – многие из которых выполняют государственные функции – принимались на работу согласно трудовому законодательству и не получали защиты, предусмотренной Законом о государственной службе. Необходимо выяснить, сможет ли новый закон о государственной службе обеспечить в будущем надлежащую защиту государственных служащих.

В 2013 г. в **Казахстане** были приняты важные поправки в законодательстве о государственной службе, которые ввели новую модель государственной службы. Новая модель состоит из следующих трех категорий: категория А включает должностных лиц, занимающих руководящие должности в исполнительных органах государственной власти, категория В - более низкие должности в системе органов государственной власти, а также политические государственные служащие, чье назначение, увольнение и работа имеют политический характер и которые несут ответственность за реализацию политических целей. Категория А была создана с целью профессионализации государственной службы. Она включает 493 государственных служащих, в отношении которых действует новый порядок набора, оценки результатов деятельности, ротации и обучения. Перечень политических и административных должностей утверждается Президентом по предложению органа, отвечающего за управление государственной службой. Количество политических должностей было существенно сокращено (в соответствии с рекомендацией мониторинга СПД), однако пока еще сохраняются некоторые важные должности, которые необоснованно включены в политическую группу, в том числе председатель и члены Конституционного суда, председатель, заместитель председателя, секретарь и члены Центральной избирательной комиссии, председатель Высшего судебного совета, Уполномоченный по правам человека и некоторые другие. Кроме того, Реестр государственной службы, который устанавливает, какие должности принадлежат к каждой из этих трех категорий, одобрен указом Президента, а не регламентируется законом, что все еще оставляет много пространства для дискреции.

Таблица 34. Состояние кадров государственной службы Республики Казахстан

	Во время второго раунда мониторинга, сентябрь 2011 г.	Во время третьего раунда мониторинга, март 2015 г.	По состоянию на январь 2016 г.
Политические государственные служащие	3,116	439	422
Административные государственные служащие, в том числе:	84,273	97,392	98,886
- категория А (руководящие должности органов власти)	-	539	493
- категория В (более низкий уровень)	-	96,853	97,971

Источник: отчеты СПД по мониторингу; информация правительства Казахстана.

В **Кыргызстане** до последнего времени действовал Закон «О государственной службе» от 2004 г., принятый с поправками в 2012 г. Во время третьего раунда мониторинга количество политических должностных лиц увеличилось почти в два раза. В мае 2016 года парламент принял новый закон «О государственной и муниципальной службе». Он предусматривает создание профессиональной и прозрачной государственной службы, а также способствует стабильности и независимости профессиональной государственной службы. Одним из ключевых принципов, предусмотренным новым законом, является исключение политического и незаконного вмешательства в деятельность профессиональных должностных лиц. Закон также предполагает сокращение количества политических должностных лиц, делая акцент на профессиональную подготовку, оценку эффективности и учет практических результатов работников государственной службы.

Таблица 35. Динамика численности административных и политических должностных лиц, Кыргызстан, 2012-2014 гг.

	Обще количество	Количество политических должностей	Количество административных должностей
На 1 января 2011 г.	17355	375	16980
На 1 января 2012 г.	18098	537	17561
На 1 января 2013 г.	13753	377	13376
На 1 января 2014 г.	15211	697	14514

Источник: информация правительства Кыргызстана.

Закон о государственной службе в **Монголии** устанавливает четыре категории должностных лиц - политические, административные, специальные (военнослужащие, дипломатические служащие, работники судебных органов) и вспомогательные (работающие по трудовым договорам на оказание государственных услуг в сфере образования и здравоохранения). Закон определяет четкий перечень политических должностей, в том числе Президент, руководитель Администрации Президента и советники, спикер, вице-спикер и члены Парламента и местных органов власти, премьер-министр, министры, заместители министра, руководитель Аппарата Правительства и политические советники премьер-министра, местные губернаторы и их заместители. Тем не менее, закон содержит неоднозначное положение о том, что “ряд других должностей, определенных законом” может быть классифицирован как политические, тогда как отсутствует какое-либо последующее разъяснение относительно такого рода прочих должностей.

Центральный орган государственной службы играет важную роль в обеспечении разделения профессиональной государственной службы от политического влияния. Он обладает полномочиями производить отбор кандидатов на административную и специальную службу; разрешать трудовые споры, связанные с государственной службой; оценивать работу и уровень квалификации ключевого контингента государственных служащих. Вместе с тем состав Центрального органа имеет риски политизации: он состоит из председателя и шести членов, причем кандидатура председателя вносится по предложению Президента и назначается Парламентом, два его постоянных члена предлагаются Парламентом и Правительством, а другие по должности представлены руководителем Секретариата Парламента, заместителями руководителя Администрации Президента, представителями Аппарата Правительства и Генерального совета судов.

В конце 2014 г. в Монголии насчитывался 183601 государственный служащий, включая 2985 политических должностных лиц, 19522 административных должностных лиц, 35070 специальных должностных лиц и 126024 вспомогательных должностных лиц. В 2014 г. 19969 государственных служащих покинули государственную службу. Как сообщалось, после смены политического руководства в результате выборов, как правило, происходят изменения и в административном аппарате (до 75-90%), причем не только на руководящих административных должностях, но и на среднем и более низком уровне, что имеет разрушительное влияние на функционирование системы государственного управления.

Законом о государственной службе **Таджикистана** устанавливает три категории должностей, в том числе: 1) государственные должности: Президент, члены парламента и судьи; 2) политические должностные лица: премьер-министр, министры и главы государственных комитетов и органов, уполномоченный по правам человека, глава Центральной избирательной комиссии, генеральный прокурор, председатель высшего органа аудита, руководители областей, городов и округов; 3) административные должности. Общее количество должностных лиц в Таджикистане в течение третьего раунда мониторинга оставалось неизменным: в январе 2016 года всего было 18 902 должности, в том числе 148 политических и 18 754 административных должностей.

В **Украине** ход реализации реформ, необходимых для модернизации законодательства о государственной службе, был значительно задержан из-за отсутствия внимания со стороны предыдущих правительств. Новый закон «О государственной службе» был принят в 2011 году, но так и не вступил в силу. В новом проекте закона «О государственной службе», разработанном в декабре 2014 г., представлены основные принципы и нормы, соответствующие европейским принципам государственного управления, включая четкое разграничение политических и профессиональных должностей.

Однако, столкнувшись с серьезной необходимостью проведения реформ и находясь под впечатлением от достижений предыдущего правительства Грузии, новое политическое руководство Украины возобновило идеологические дебаты о возможности введения системы оплаты на основе достижения результатов, а также применения других элементов нового государственного управления с целью повышения эффективности работы бюрократической машины. После ряда обсуждений парламент продолжил работу над первоначальным проектом закона и в декабре 2015 г. принял новый Закон «О государственной службе» в соответствии с европейскими стандартами (новый закон вступил в силу 1 мая 2016 г.).

Кроме того, Закон Украины «Об очищении власти» (или закон о люстрации), принятый в сентябре 2014 г., предусматривает, что те, кто обвиняются в коррупции, совершении государственной измены или нарушении прав человека, особенно против протестующих на Майдане, а также занимавшие высокопоставленные должности в администрации бывшего президента Виктора Януковича, будут уволены или лишены права занимать государственные должности в течение 10 лет. Этот закон может коснуться до 1 млн. лиц, занимающих должности государственной службы. Этот закон явился ответом на острую политическую ситуацию и реально заставил уволиться многих общеизвестно коррумпированных чиновников. Однако крупномасштабные увольнения и отставки, которые могут быть вызваны его применением, способны привести к потере опытного персонала, который не представляется возможным заменить в течение короткого времени.

Узбекистан остается единственной страной в регионе, не имеющей специального законодательного акта, определяющего правовые основы для государственной службы. Основным органом, регулирующим деятельность государственных служащих, является Министерство труда и социальной защиты. Администрация Президента и Кабинет Министров также имеют соответствующие службы. Трудовые отношения, статус, права и обязанности лиц, занятых в государственных учреждениях Узбекистана, регулируются Трудовым кодексом и рядом конкретных отраслевых законов, в частности Законом о судах, Законом о Генеральной прокуратуре, Законом об адвокатуре, Законом о нотариальной деятельности, Законом о таможенной службе, Законом о налоговой службе. Статус избранных должностных лиц, а именно депутатов Законодательной палаты и Сената Парламента, Президента, членов Кабинета министров, также регулируется соответствующим законодательством. Все в большей степени реформа государственной службы обсуждается в научных кругах и различных государственных органах власти. Осуществляется разработка Концепции закона о гражданской службе и проекта Закона о гражданской службе, однако при этом отсутствуют какие-либо конкретные сроки их принятия.

Существенным препятствием для профессионализма гражданских служащих в странах СПД является отсутствие у них самостоятельности в принятии решений. Министры и руководители государственных органов власти имеют полномочия принимать все необходимые решения в своих учреждениях. В то же время отсутствует четкое определение обязанностей и ответственности отдельных государственных должностных лиц, а также их полномочий в сфере принятия решений. Хотя не имеется надежных статистических данных в поддержку этого аргумента, существуют многочисленные эпизодические свидетельства того, что служащие среднего и младшего звена имеют крайне малую (или никакую) возможность инициировать решения и лишь ожидают указаний сверху. Помимо политизации процесса принятия решений, эта система также способствует снижению привлекательности государственной службы. Квалифицированные и

творческие лица, которые, возможно, пожелают послужить своей стране, не будут мотивированы, чтобы поступить на гражданскую службу, где оплата низка, а между отдельными служащими не делается никакой разницы.

Наем государственных служащих, оценка и служебный рост с учетом личных заслуг

В итоговом отчете за 2008 год подчеркивалось, что «основы набора государственных служащих с учетом их реальных заслуг заложены в большинстве стран региона». В отчете за 2013 год отмечается прогресс в принятии конкурсных процедур, единых правил и требований в отношении публикации вакансий, создания отборочных и апелляционных комиссий. В ходе третьего раунда мониторинга был отмечен дальнейший прогресс в проведении набора служащих с учетом их профессиональных качеств и личных заслуг. Так, **Грузия** расширила основанные на профессиональных качествах конкурсные требования ко всем должностям государственной службы, новый Закон «О гражданской службе» **Украины** включает аналогичный подход, а в **Казахстане** утверждена специальная процедура подбора на руководящие должности. В других странах также были улучшены существующие процедуры, связанные с подбором гражданских служащих, однако конкурсный отбор на основе заслуг пока еще применяется в отношении низших должностных позиций. Несмотря на совершенствование законодательства по-прежнему широко используется практика набора сотрудников по личному усмотрению руководителей государственных органов или представителей политического руководства, и прием на работу без объявления конкурса является обычным.

Что касается модернизации процедур оценки труда и служебного роста, в итоговом отчете за 2013 год отмечены соответствующие положительные усилия нескольких стран СПД. По информации, собранной в ходе третьего раунда мониторинга, все страны за исключением **Таджикистана** и **Узбекистана** предпринимают усилия по внедрению оценки труда, а также разработке процедур и критериев, которые позволят осуществить оценку деятельности государственных служащих на основе объективных показателей. Однако на сегодняшний день нет каких-либо достоверных данных о фактических результатах этих усилий, а значительное количество решений по оценке труда и продвижению по службе гражданских служащих принимается по усмотрению старшего руководящего состава.

Например, в **Армении** назначения на все должности на государственной службе в системе государственной службы, включая руководителей управлений и отделов, руководителей аппарата, уровня до заместителя министра, осуществляются согласно закону «О государственной службе». Помимо этого в Армении несколько дополнительных улучшений было внесено в систему набора кадров, например, новая балльная методика оценки и централизованная система тестирования. Однако, численность гражданских служащих, трудоустроенных по конкурсу, крайне мала: так, в 2011 г. на конкурсной основе были набраны 635 чел. (8,9% от общего количества принятых на работу государственных служащих), в 2012 г. – 788 чел. (11,6%), в 2013 г. – 781 чел. (11,6%) и в первом полугодии 2014 г. – 387 человек (5,9% от всех принятых на работу). Правительство Армении отмечает, что небольшая численность отражает невысокое количество имевшихся вакансий в соответствующие периоды. С работниками по-прежнему могут заключаться срочные контракты в соответствии с законодательством о труде, в ряде случаев без конкурсной основы; однако статистики, позволяющей проанализировать распространенность этой практики, нет. Эта ситуация обращает особое внимание на значимость статистики о найме для проведения обоснованного анализа политики в этой области.

Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон о гражданской службе», принятый в июне 2014 г., предусматривал введение новой системы оценки работы гражданских служащих, тогда как прежняя система аттестации должна была быть отменена. Закон вступает в силу к концу 2017 года.

Согласно предоставленной информации, в **Азербайджане** произошли аналогичные усовершенствования системы найма сотрудников: начали использоваться электронные приложения

и тестовые материалы, было произведено обновление программного обеспечения и тестовых экзаменационных заданий. Темы, которые предполагается обсуждать в ходе интервью, и ссылки на дополнительную литературу публикуются за несколько месяцев до проведения конкурса с целью помочь кандидатам подготовиться к тестированию. По сообщениям Правительства, конкурентные процедуры все в большей степени используются в процессе набора персонала. Так, например, прием на службу судебных работников, следователей и должностных лиц Главного управления по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры теперь осуществляется по многоступенчатой конкурсной процедуре. Для рассмотрения жалоб кандидатов была создана Апелляционная комиссия. Согласно данным Комиссии по делам государственной службы Азербайджана, в 2014 году Апелляционная комиссия получила 131 жалобу, 8 из которых были удовлетворены; по 16 жалобам было назначено проведение новых собеседований. В 2015 году комиссия получила 149 жалоб, 3 из которых были удовлетворены; по 30 жалобам было назначено проведение новых собеседований.

Закон «О государственной службе» Азербайджана требует того, чтобы продвижение по службе государственных служащих осуществлялось в результате открытого конкурса. Объявления о проведении таких конкурсов должны публиковаться на веб-сайтах соответствующих ведомств, а одним из критериев для продвижения по службе является успешное и добросовестное выполнение служебных обязанностей. В 2014 году Комиссия по делам государственной службы Азербайджана утвердила Правила проведения оценки результатов работы государственных служащих после того, как проект правил был апробирован в двух ведомствах.

В ходе третьего раунда мониторинга **Грузия** произвела важные изменения в законодательстве: все вакантные должности гражданской службы, включая должности высокого уровня, должны быть замещены на конкурсной основе. Так, все вакансии публикуются на онлайн портале найма персонала www.hr.gov.ge, при этом временные назначения без конкурса ограничены для высокопоставленных чиновников сроком в один год и для других государственных служащих - сроком в три месяца. Однако эти новые правовые положения не были полностью реализованы на практике. После проведения выборов в 2012 г. и повсеместных увольнений госслужащих, около 50-90% всех государственных служащих, работавших в министерствах, были назначены в качестве исполняющих обязанности с необходимым условием последующего прохождения открытого конкурса для сохранения за собой занимаемых должностей. Согласно новому закону «О государственной службе» Грузии, оценка госслужащих будет введена начиная с 2017 года и должна будет проводиться раз в год непосредственным руководителем. Что касается продвижения по службе, в новом законе установлены общие правила, которые будут конкретизированы в нормативных актах. Повышение на более высокую должность в госслужбе (выше начального уровня) в системе государственной службе будет возможно через внутренний конкурс.

Казахстан значительно реформировал свою систему набора персонала в ходе третьего раунда мониторинга. Было внедрено централизованное тестирование для поступления на государственную службу кандидатов категории В и более низких позиции. Это помогло увеличить количество претендентов: так, в 2011 г. ежемесячно проходили тестирование 1950 чел., в 2012 г. - 2300 чел., в 2013 г. - 4700 чел. Для заполнения вакансий по категории А, в отношении старших и руководящих должностей была введена отдельная процедура. Кандидаты, претендующие на должности категории А, должны подать свое заявление в Национальную комиссию по вопросам кадровой политики, возглавляемую руководителем Администрации Президента. Заявления рассматриваются в Агентстве по делам гражданской службы, после чего подходящие кандидаты приглашаются на тестирование. Национальная комиссия анализирует результаты и проводит интервью, на основе чего рекомендует направить ту или иную кандидатуру в кадровый резерв или нет. Государственные учреждения, заинтересованные в приеме кандидата на службу по категории А, организуют дополнительные конкурсы для тех, кто состоит в кадровом резерве. Однако бывшие члены Парламента, штатные члены маслихатов (местных советов), политические государственные служащие и судьи могут назначаться Президентом на административные государственные

должности без проведения конкурса, что несовместимо с принципом отбора, основанном на оценке личных заслуг.

Указ Президента от 2013 г. устанавливает новую процедуру проведения ежегодной оценки результатов деятельности и аттестации государственных служащих; новая методология оценки труда для государственных служащих категорий А и В начала применяться с 2014 г. Новые правила оценки увязывают систему стимулов и результаты деятельности, в том числе такие вопросы как выплата премий, прохождение переподготовки и повышение квалификации, а также планирование карьерного роста. Если работа государственного служащего признается неудовлетворительной, ему предстоит пройти переекспертацию, по результатам которой будет принято решение о целесообразности дальнейшей работы такого должностного лица. Каждое государственное учреждение несет ответственность за оценку работы своих служащих. Решение о дальнейшем продвижении по службе принимается с учетом мнения руководителя и подчиненных.

Каких-либо существенных событий, связанных приемом на службу с учетом оценки реальных заслуг, в ходе последнего раунда мониторинга в **Кыргызстане** отмечено не было. Однако новый Закон «О государственной и муниципальной службе», принятый в мае 2016 года, призван улучшить системы привлечения и продвижения по службе. В частности, им предусмотрено создание национального и внутреннего резерва, оценку эффективности труда, обучение и планирование карьерного роста. Применительно к оценке результатов деятельности кыргызские власти ввели новую систему оценки, которая исследует различные аспекты достижений и результатов, а также этического поведения и дисциплины. Дальнейшее продвижение по службе и повышение заработной платы ставятся в зависимость от результатов оценки. Однако эти реформы находятся еще на раннем этапе и пока не были реализованы на практике.

Порядок приема на государственную службу в **Монголии** регулируется Законом «О государственной службе». В организационном плане Агентство по делам гражданской службы проводит централизованный квалификационный экзамен. Лица, сдавшие экзамен, включаются в резервный список. При появлении вакансии в основном кадровом составе государственной службы на неё может быть назначено другое лицо, находящееся в основном составе гражданской службы. В случае, если такой кандидат отсутствует, то может быть предложено лицо из резервного списка. Политические должностные лица могут быть включены в кадровый резерв без экзамена, что подрывает принцип учета личных заслуг при приеме на профессиональную государственную службу. Какая-либо дополнительная информация о процедуре отбора кандидата из резервного списка отсутствует. В 2014 г. около 1600 должностей были заполнены по итогам проведения экзамена и 606 (около 40% принятых на работу) – за счет привлечения кандидатов из резервного списка. Несмотря на существующую в Монголии систему кадрового отбора, широко распространено мнение, что государственные служащие назначаются на должность на основании политической принадлежности, а не исходя из имеющихся у них профессиональных качеств и личных заслуг.

В соответствии с Законом о государственной службе Монголии оценка результатов труда и профессиональный уровень основного кадрового состава гражданских служащих являются основой для их продвижения по службе, повышения квалификации, предоставления степеней и чинов, изменения размера заработной платы, выплаты вознаграждений и предоставления средств поощрения, а также понижения в должности. Однако похоже, что несмотря на четкие процедуры оценки, решения, касающиеся оценки и карьерного роста, принимаются исключительно по усмотрению руководства.

В период третьего раунда мониторинга в **Таджикистане** Закон «О государственной службе» предусматривал два типа конкурсного отбора при приеме на государственную службу: открытый (для всех граждан) и внутренний (для продвижения по службе в государственных учреждениях). Форма конкурса устанавливается руководителем государственного учреждения, при этом не существует критериев для определения, в каких случаях должны проводиться открытые или

внутренние конкурсы. Интервью является обязательной частью конкурса, тогда как письменные или другие тесты - необязательной. Руководитель государственного учреждения должен назначить кандидата из числа рекомендованных конкурсной комиссией, однако он имеет право отменить решение комиссии или назначить новый конкурс. В результате мониторинга был сделан вывод, что эти положения противоречили принципу учета заслуг. С целью выполнения рекомендаций АКС указом президента от марта 2016 года были введены новые правила приема на работу: теперь все вакансии должны заполняться на условиях открытого конкурса; объявления должны публиковаться на веб-сайте Агентства по госслужбе, а заявления принимаются в электронном виде. Руководитель органа, осуществляющего прием на работу, отказать в найме кандидату, отобранному комиссией по найму, может только в случае нарушений процедуры. Однако эти правила не распространяются на более высокие категории должностных лиц. В 2012 году Таджикистан приступил к внедрению оценки эффективности работы государственных должностных лиц. Эта процедура также не распространяется на более высокие категории должностных лиц.

Новый Закон «О государственной службе» **Украины** (вступил в силу в мае 2016 г.) предусматривает, что прием на государственную службу должен производиться на основании конкурсного отбора исключительно с учетом профессиональных качеств. Продвижение по службе государственного служащего в соответствии с законом допускается только по результатам конкурса, который также проводится на основе имеющихся личных заслуг. Стоит отметить, что в конечном итоге, исходя из предыдущей практики, многие назначения на старшие должности в административных органах власти Украины были проведены на основе открытых и прозрачных конкурсов. Несмотря на то, что еще слишком рано судить, насколько такие процедуры позволили привлечь на работу лучших и предотвратить политическое вмешательство, это определенно является положительным подходом, который следует поддержать. Одним из таких примеров является отбор и назначение первого руководителя Национального антикоррупционного бюро Украины (см. врезку ниже).

Врезка 30. Конкурсный набор руководящих должностных лиц в антикоррупционные органы Украины

В качестве составной части своей антикоррупционной реформы Украина использовала новый подход к назначению руководства новых органов по борьбе с коррупцией. Целью является обеспечение прозрачности, объективности и состязательности этого процесса, а также уменьшение зависимости от политических предпочтений при назначении.

В соответствии с Законом Украины «О Национальном антикоррупционном бюро» от 2014 г. специальная комиссия выбирает директора Национального антикоррупционного бюро путем открытого конкурса. Парламент, Президент и Правительство назначают по три члена комиссии из числа независимых экспертов и лиц, обладающих высокой репутацией. После проведения конкурса и обсуждения претендентов комиссия выбирает две или три лучших кандидатуры и вносит их на рассмотрение Президента, который принимает окончательное решение о назначении одного из представленных кандидатов. Первоначальный проект закона, который был разработан при содействии проекта ОЭСР/АКС для Украины (при финансировании США) в 2008-2009 гг., предусматривал, что комиссия отбирает только одного кандидата, имеющего самую высокую квалификацию, опыт и профессиональные навыки, и Президент назначает его на эту должность. Позднее это положение претерпело изменение в силу политических соображений.

Отбор первого директора Национального антикоррупционного бюро происходил в январе-апреле 2015 г. Общественность имела доступ к работе всех заседаний Комиссии, которые транслировались в онлайн режиме реального времени, объявлениям о конкурсе, информации о кандидатах, правилам проведения, протоколам заседаний, интервью и обновлениям на всех этапах. Отборочная комиссия в общей сложности получила 176 заявлений на должность, причем первый этап собеседования прошел 21 претендент. В конечном итоге отборочная комиссия выбрала двух кандидатов и предложила их Президенту, который затем назначил первого директора Национального бюро. Гражданское общество сыграло весьма активную роль в этом процессе, пытаясь обеспечить прозрачность и независимость как процесса отбора, так и самого назначения.

Открытый и конкурсный отбор также применялся при найме первого главного антикоррупционного прокурора в Украине (руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры). Отбор проводился прозрачным образом комиссией из числа представителей различных ветвей власти; при этом право на окончательное решение о назначении было предоставлено Генеральному прокурору.

С тех пор подобный отбор по результатам открытого конкурса был предусмотрен для отбора кандидатов в целый ряд других антикоррупционных учреждений, например, для пяти членов Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции, руководителей Национального агентства по выявлению, поиску и управлению активами, полученными от коррупционных и иных преступлений, Государственного бюро расследований.

Источник: Секретариат ОЭСР/АКС; Отчет третьего раунда мониторинга СПД по Украине.

В Узбекистане, в отсутствие системы государственной гражданской службы, отбор сотрудников на государственную службу осуществляется в каждом министерстве и ведомстве на основе внутренних правил. В министерствах и ведомствах кадровые службы совместно с руководителями структурных подразделений отвечают за прием персонала, тогда как окончательное решение принимается высшим руководством. Вакансии часто публикуются на сайтах государственных органов власти в соответствии с новым Законом «Об открытости деятельности органов государственных власти и управления». Хотя не существует общих принципов или правил отбора персонала, замена сотрудников многих ведомств производится на конкурсной основе. Однако, насколько распространена эта практика, не известно. В 2015 г. Министерство труда и социальной защиты совместно с правительственными учреждениями и рядом неправительственных организаций-партнеров (профсоюзы, Институт стратегических исследований и ПРООН) разработало проект постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка найма работников в органы государственного управления и исполнительной власти на местах, а также повышения их квалификации, формирования кадрового резерва». Документ предусматривает установление единых принципов и правил, регулирующих порядок конкурсного отбора для последующего найма работников в органы государственного управления, а также возможности развития их карьеры в системе государственного управления на основе меритократии, при которой положение работника определяется его способностями, профессиональной компетентностью и достижениями. Проект

постановления был направлен Министерством труда и социальной защиты на утверждение в Кабинет Министров и пока еще не был рассмотрен.

Прозрачная и объективная система оплаты труда для государственных служащих

Системы оплаты труда для государственных служащих были исследованы в ходе второго раунда мониторинга; итоговый отчет за 2013 год установил региональные критерии, включая разумный уровень переменной части заработной платы, а также объективную и прозрачную систему формирования этой переменной части. Кроме того, в отчете за 2013 год подчеркнута важность обеспечения достойного уровня оплаты труда для государственных служащих с тем, чтобы убедиться, что они могут достойно существовать на свой официальный должностной оклад без необходимости поиска других незаконных доходов.

В ходе третьего раунда мониторинга был выявлен ограниченный прогресс в отношении вознаграждения труда; **Армения** была единственной из стран, усовершенствовавшей нормативно-правовое регулирование оплаты труда. В целом в регионе пока не существует четких и прозрачных критериев для распределения переменной части заработной платы, а дискреция руководителей старшего звена по-прежнему остается весьма широкой. Многие страны предпринимают попытки увязать премии и другие денежные стимулы с результатами оценки эффективности деятельности, однако итоги этих усилий известны не в полной мере. В то время как система оплаты по результатам деятельности представляется перспективным способом повышения мотивации персонала, её реализация на практике может быть затруднена и явиться достаточно дорогостоящей, особенно если государственная служба претерпевает значительные преобразования, а также может способствовать усилению политизации.

В **Армении** в 2013 г. Национальное Собрание приняло Закон «Об оплате труда лиц, занимающих государственные должности», который устанавливает единую систему оплаты труда на государственной службе. Закон охватывает всех государственных служащих, включая высокопоставленных должностных лиц, и обеспечивает прозрачность и предсказуемость вознаграждения. Он регулирует порядок выплаты премий и предоставления социальных льгот для государственных должностных лиц. Выплата премий государственным должностным лицам осуществляется исходя из оценки результатов их деятельности и производится дважды в год для государственных должностных лиц и один раз в год для судей, а также за выполнение особых задач. Согласно информации правительства, оценка результатов деятельности регулируется постановлением правительства, принятого в 2011 году, а статистику о количестве проведенных оценок и сумму премиальных выплат за 2014-2015 гг. собирал аппарат правительства. Однако эти положения и статистика не были предоставлены в ходе третьего раунда мониторинга, что не позволило провести их анализ. Размер премий фиксирован; решение о выплате премий должно быть отражено в соответствующем документе Правительства для обеспечения прозрачности. Фонд заработной платы государственных должностных лиц (служащих) включает 10%-й резерв для выплаты премий. Если в фонде заработной платы имеются сэкономленные средства, то они могут быть направлены на выплату дополнительных премий, размер которых определяются руководителем каждого государственного органа власти. Помимо заработной платы и премий, государственные служащие имеют право на получение пенсий и пакета страхования, однако политические и высокопоставленные должностные лица не имеют права на него. Также были значительно повышены ставки заработной платы.

В **Азербайджане** основная обеспокоенность в ходе второго раунда была связана со значительной долей надбавок и премий, а также с дискреционным правом руководства на их предоставление. Во время третьего раунда мониторинга и последующего контроля за принимаемыми мерами удалось установить проведение лишь некоторых шагов реформы: в 2011 г. Кабинет Министров принял решение о выплате дополнительной заработной платы персоналу Управления по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры в размере 50% их фактической заработной платы, а также

был подписан указ Президента о выплате дополнительной заработной платы военнослужащим в размере 25% их текущих окладов.

В **Грузии** минимальные и максимальные уровни базового оклада государственных служащих устанавливаются правительством (прежде – президентом); Закон «О государственном бюджете» ежегодно устанавливает ограничения на выплату вознаграждения, включая надбавки. Указ правительства 2014 года предусматривает, что премии могут выплачиваться не более четырех раз в год (ежеквартальные премии), плюс еще три раза в связи с праздниками. Решение о премиях принимает руководитель учреждения, и он должен его обосновать. Максимальная сумма премии не может превышать месячного оклада государственного служащего. В соответствии с Законом о государственной службе руководитель административного органа вправе определить любые дополнительные вознаграждения в течение финансового года, принимая во внимание сверхурочные или рабочую нагрузку государственного служащего. По сообщениям неправительственных организаций Грузии, если общая сумма вознаграждения высших государственных должностных лиц является достаточно прозрачной и публикуется в декларациях о доходах и имуществе, то критерии для определения различных составляющих общей суммы оплаты труда остаются весьма расплывчатыми. Доля надбавок в общей сумме оплаты труда государственных служащих значительно колебалась в зависимости от различных учреждений и должностных лиц. Существуют частые и документально подтвержденные случаи, когда надбавки составляют половину годового дохода государственного служащего и более. Особое беспокойство вызывает тот факт, что в результате принятия решения руководителями государственных учреждений, например, министрами, о размере собственных премиальных, последние, как правило, превышают базовые оклады. По данным анализа, проведенного Институтом развития свободы информации, в 2011 г. размер надбавок, полученных министрами, превысил величину их базовой заработной платы. Согласно новому закону «О государственной службе» (вступает в силу 1 января 2017 года) должен быть разработан отдельный специальный закон о вознаграждении.

В **Казахстане** единая система оплаты труда государственных служащих была предусмотрена указом Президента, принятым в 2004 г. Этот документ носит закрытый характер, поэтому доступна лишь частичная информация. Постановление Правительства от 2001 г. регулирует предоставление работникам государственных учреждений премий, денежных пособий и надбавок. В соответствии с ним руководители государственных органов по своему усмотрению могут предоставлять премии, пособия на оказание помощи, а также вводить надбавки к должностному окладу гражданских служащих за счет сэкономленных бюджетных средств. В то время как отсутствует официальная информация об уровнях заработной платы и размере дополнительных выплат, представляется, что базовые оклады не являются очень высокими и не существует какого-либо потолка для доли премий в общем размере оплаты труда. В результате система оплаты труда остается непрозрачной, и это создает благодатную почву для политических злоупотреблений. Указом Президента от 2013 г. введена новая система, в которой выплата премии зависит от ежегодной оценки труда и аттестации административных государственных служащих. Тем не менее, никакой информации о функционировании этой системы на практике не имеется.

В 2013 г. Правительство **Кыргыстана** приняло Программу совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы, призванную увеличить уровень заработной платы. В ходе третьего раунда мониторинга оплата труда служащих была увеличена в 15 министерствах, но только для учета инфляции. Выплата премий и дополнительных вознаграждений государственным должностным лицам регулируется указом правительства «О вознаграждении за работу государственных и муниципальных должностных лиц», изданным в 2013 г., однако этот указ будет доработан в свете нового Закона «О государственной службе» от 2016 г. Как отмечалось ранее, в дальнейшем планируется, что продвижение по службе и рост заработной платы будут зависеть от результатов оценки трудовой деятельности. Лишь некоторые сведения о заработной плате в государственном секторе являются

публично доступными, тогда как в некоторых органах власти такая информация считается конфиденциальной.

В **Монголии** система оплаты труда государственных служащих остается достаточно сложной. Общая заработная плата состоит из основной заработной платы, надбавок за особые условия труда, выслугу лет на государственной службе, звание, классный чин, ученую степень, уровень профессиональной квалификации и других. Несмотря на то, что Закон «О государственной службе» предусматривает, что для одинаковых должностей государственной службы устанавливается один и тот же оклад, некоторые элементы системы оплаты труда допускают принятие дискреционных управленческих решений, например, надбавки для государственных служащих могут составлять до 40% базового оклада и дополнительного вознаграждения. Не существует четких и прозрачных правил для премирования, в результате чего этот вопрос остается на усмотрение руководства. Тем не менее, по сообщениям Совета гражданской службы, система выплаты надбавок будет пересмотрена и будет основываться на оценке результатов труда.

В ходе третьего раунда мониторинга **Украины** было отмечено, что существующее законодательное регулирование вопросов оплаты труда установило, что основной оклад составляет лишь 20-30% общей заработной платы. Возможность выплаты надбавок к базовому окладу, например, надбавки за дополнительную нагрузку, премии, бонусы по случаю личных или государственных годовщин, «тринадцатая заработная плата» на Новый год, а также «четырнадцатая заработная плата» к летнему отпуску, создают возможность для принятия решений по усмотрению руководства, что приводит к внутренней несправедливости в отношении размера выплат. Как следствие, сохраняется риск развития nepотизма (кумовства) и лояльности руководителю, а не соблюдения государственных интересов, а также произвола и коррупции. Новый Закон «О государственной службе» направлен на оптимизацию системы оплаты труда и устанавливает, что общая сумма всех премий, полагающихся государственному служащему за год, не должна превышать 30% общего размера его заработной платы за год. В соответствии с новым законом существует два типа премий: 1) премия, основанная на результатах ежегодной оценки работы государственного служащего; 2) месячная или квартальная премия в соответствии с «личным вкладом государственного служащего в общие показатели деятельности государственного органа». Положения о выплате премий должны быть утверждены руководителем каждого из учреждений на основе примерных положений, принимаемых Министерством труда (после утверждения Агентством по государственной службе). Решение о выплате премий конкретному сотруднику также принимается на усмотрение руководителя учреждения. Премииальный фонд каждого государственного органа не может превышать 20% совокупного бюджета расходов на выплату заработной платы в год плюс суммы экономии за счет невыплаченных окладов по незаполненным вакансиям. Интересно отметить, что новый закон в Украине впервые разрешил выплату заработной платы из средств, предоставленных государственному бюджету Европейским Союзом, иными международными организациями и донорами, иностранными государствами.

Базовый оклад государственных должностных лиц в **Таджикистане** устанавливается по единой тарифной сетке, обязательной для всех должностей. Уровень базовых окладов был поднят в 2016 г. Однако информация о переменной части заработной платы не была предоставлена.

После последнего раунда мониторинга в **Узбекистане** не были предприняты шаги по внедрению более прозрачной системы оплаты труда государственных служащих, а также правил и критериев распределения переменной части заработной платы. Как и в прошлом, заработная плата устанавливается на основе шкалы отраслевых или местных окладов и включает базовый оклад, а также надбавки и дополнительные выплаты, которые могут достигать 20-25% общей величины заработной платы. Несмотря на то, что минимальная заработная плата была увеличена, а оклады работников судов, прокуратуры и служащих махаллей (местного самоуправления) были удвоены, общий уровень оплаты труда государственных служащих остается низким.

Врезка 31. Реформирование государственной службы в ряде новых стран-членов Европейского Союза – профессионализм, карьера на основе личных заслуг и качеств, система вознаграждения

Латвия: В 2014 г. в Парламент был внесен новый закон о государственной службе, устанавливающий единые стандарты в отношении найма рабочей силы, развития карьеры, оценки результатов труда, мотивации и повышения квалификации в государственном секторе. Однако, местные органы власти оказываются вне этого процесса, и предполагаемые изменения могут встретить значительное сопротивление в Парламенте. К положительным моментам относится то, что централизованный отбор старших государственных служащих планируется начать с сентября 2015 г., а стратегия поэтапной профессиональной подготовки государственных служащих и работников правоохранительных органов начнет осуществляться с конца 2015 г. Недостаточно высокая оплата по сравнению с существующими должностными обязанностями, а также уровнем заработной платы в частном секторе приводят к сильной кадровой ротации. Оплата труда квалифицированного персонала в государственном секторе представляется достаточно низкой, особенно на старших должностях, что, таким образом, представляет угрозу процессу модернизации и совершенствования потенциала государственного управления. В этом контексте необходимость сохранения талантливых и квалифицированных государственных служащих по окончании председательства в ЕС будет являться серьезной проблемой. Источник: Европейская Комиссия (2015), Страновой доклад по Латвии, доступно на <http://goo.gl/G9xL11>.

Румыния: «Административный потенциал в Румынии представляется весьма низким, раздробленным и характеризуется неясным делегированием полномочий. Государственные учреждения воспринимаются как сторонники бюрократии, чрезмерного регулирования, ограничения прозрачности, а также противники развития конкурентоспособности в экономике. Отсутствие доверия между политической и административной прослойками не способствует раскрытию реальных возможностей профессиональных государственных служащих, что приводит к слабой сопричастности с принимаемыми решениями и проводимой политикой (Правительство Румынии, Стратегия укрепления государственного управления на 2014-2020 гг.)». Румыния оценивается ниже среднего регионального показателя во многих ключевых областях управления. Так, восприятие качества общественных услуг, государственной службы, выработки политических решений и их реализации, а также доверия к правительствам Правительства по проведению политики, которые выражаются в показателе «эффективности Правительства», значительно ниже среднего уровня Европейскому Союзу (Всемирный банк, Показатели эффективности государственного управления в странах мира). Румыния также существенно отстает по другим соответствующим показателям, включая подотчетность, качество нормативно-правового регулирования и политическая стабильность, верховенство права и борьба с коррупцией. Источник: Европейская Комиссия (2015), Страновой доклад по Румынии, доступно на <http://goo.gl/MXNdHE>.

Словакия: Низкая эффективность государственного управления в конечном итоге влияет на распределение ресурсов в экономике. Сохраняются высокая текучесть кадров и слабое управление трудовыми ресурсами, тогда как низкий аналитический потенциал препятствуют проведению эффективной политики. Инструменты, основанные на фактических данных, не используются в должной степени в государственном управлении. Правительство выступает за внесение поправок в Закон «О государственной службе» к середине 2015 г. с целью повышения независимости государственных служащих. Одновременно разрабатывается Стратегия развития людских ресурсов с последующим принятием в 2015 г. Следует также стандартизировать оценку результатов трудовой деятельности, унифицировать этические кодексы и реформировать общий порядок проведения конкурсов при поступлении выпускников на государственную службу. Источник: Европейская Комиссия (2015 г.), Страновой доклад по Словакии, доступно на <http://goo.gl/ftsFmH>.

Источник: Европейская Комиссия (см. выше).

Управление конфликтами интересов

Конфликты между частными и общественными интересами государственных служащих получили широкое распространение во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии. В итоговом отчете за 2013 г. содержится несколько стандартных решений этого вопроса, в том числе: определение конфликта интересов и установление правил для практического управления связанной с ним ситуации; изучение правил и их применение, включая использование эффективных санкций.

Третий раунд мониторинга проанализировал правовые и институциональные рамки управления конфликтом интересов и обратил внимание на то, что **Армения** обеспечила функционирование Комиссии по этике для высокопоставленных должностных лиц, что станет важным шагом в направлении соблюдения правил, устанавливающих наличие конфликта интересов. **Украина** ввела новое и строгое регулирование конфликта интересов, которое также предусматривает создание

централизованного органа для контроля за выполнением, но который пока еще не начал свою работу. В **Грузии** в прошлом были разработаны правила по урегулированию конфликта интересов, однако до сих пор отсутствуют практические рекомендации и сильные институции, способные эффективно их применять. **Казахстан и Кыргызстан** по-прежнему продолжали реформирование законодательных положений в этой области. Отсутствует какой-либо прогресс в создании эффективных правил по урегулированию конфликта интересов в **Азербайджане, Таджикистане и Узбекистане**³⁵³.

В **Армении** правовые рамки для управления конфликтом интересов были предусмотрены Законом «О государственной службе», принятым в 2011 г., однако продолжает еще сохраняться ряд недостатков: определение ограничивается реальным конфликтом интересов и не охватывает потенциальный или видимый конфликт интересов; правила по урегулированию конфликта интересов применяются только к высокопоставленным должностным лицам в сфере исполнительной власти; перечень лиц, связанных с государственными служащими в рамках урегулирования конфликта интересов, ограничивается совместно проживающими супругой, родителями и детьми; не существует санкций за принятие решений в ситуации, связанной с конфликтом интересов.

Закон также предусматривает создание нового органа – Комиссии по этике для высокопоставленных должностных лиц, которая отвечает за выявление нарушений, связанных с конфликтом интересов, и подготовку рекомендаций для их предотвращения. Ко времени проведения третьего раунда мониторинга эта Комиссия начала свое функционирование. В то же время требуются дальнейшие усилия для повышения независимости Комиссии и расширения ее мандата, поскольку в настоящее время у неё нет права проверять заявления и применять наказание за несоблюдение требований. Вместе с тем, начало работы органа является важным достижением. В новой Стратегии по борьбе с коррупцией предусмотрены меры по усилению потенциала комиссии и совершенствованию положений о конфликтах интересов. Согласно отчету о деятельности комиссии за 2012-2015 гг., пока главным достижением был запуск электронной системы декларирования доходов и имущества, вместе с разработкой системы анализа деклараций на основе показателей риска. В течение этого периода времени комиссией были получены 83 обращения от граждан, журналистов и НПО. Около 10 из них были связаны с нарушениями правил этики и конфликтов интересов; на их основе комиссией были возбуждены четыре расследования³⁵⁴. В то же время не существует механизма имплементации правил по урегулированию конфликта интересов для других категорий государственных служащих, помимо высокопоставленных лиц, поскольку комиссия по этике, учрежденные во всех государственных органах, по-прежнему не функционируют, и остается неясным, будут ли они отвечать за реализацию этого направления.

Азербайджан до сих пор не имеет юридически закрепленного определения конфликта интересов, тогда как отдельные элементы этого понятия рассредоточены по целому ряду правовых актов. Закон «О борьбе с коррупцией» содержит запрет на работу с родственниками, а также некоторые правила, касающиеся подарков. Закон «О государственной службе» устанавливает ограничения на то, чтобы занимать дополнительную платную должность в других государственных органах, принимать участие в политической деятельности и т.д. Закон «О правилах этического поведения государственных служащих» содержит статью о предотвращении конфликта интересов. Правила по урегулированию конфликта интересов установлены также на уровне отдельных государственных органов, таких как Служба финансового мониторинга, налоговая служба и полиция. С целью повышения эффективности и в соответствии с Национальным антикоррупционным планом действий на 2012-2015 гг., а также новым Национальным планом действий «Открытое

³⁵³ Узбекистан проинформировал, что Кабинет Министров в марте 2016 года утвердил Типовые правила этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах, в которых урегулирован вопрос конфликта интересов.

³⁵⁴ Источник: <http://goo.gl/Nvz284>.

правительство и предупреждение коррупции» на 2016-2019 гг. Кабинет Министров и Комиссия по государственной службе планировали разработать к 2013 г. предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся предупреждения конфликтов интересов. По состоянию на апрель 2016 года, проект закона о предотвращении конфликта интересов при исполнении обязанностей публичными служащими был подготовлен и направлен на рассмотрение соответствующих государственных органов.

Несмотря на намерение Азербайджана создать специальное агентство по контролю за предупреждением конфликта интересов, о чем было сообщено в ходе предыдущего раунда мониторинга, такой орган не был учрежден к третьему раунду мониторинга. Не известно, относятся ли вышеуказанные предложения по совершенствованию законодательства, касающихся предупреждения конфликтов интересов, к централизованно созданному органу. Тем временем Комиссия по государственной службе намерена развивать сеть уполномоченных по вопросам этики в государственных учреждениях, однако не ясно, будут ли они выполнять какие-либо функции применительно к управлению конфликтом интересов.

В **Грузии** Закон «О государственной службе» и Закон «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе», которые действовали уже в ходе предыдущего раунда мониторинга, создали серьезную правовую основу для управления конфликтом интересов. Однако, несмотря на рекомендации, в течение третьего раунда мониторинга не были разработаны вторичное законодательство или руководящие принципы, касающихся предотвращения и разрешения конфликта интересов³⁵⁵. Как и в прошлом, не существует отдельного государственного учреждения, которое несет ответственность за обеспечение соблюдения требований по урегулированию конфликта интересов на государственной службе Грузии. Государственные служащие обязаны раскрывать информацию об относящемся к ним конфликте интересов и государственные учреждения должны принимать надлежащие меры, основанные на раскрытии этой информации. Генеральные инспекции Министерства юстиции и Министерства внутренних дел, а также подразделения внутреннего аудита других министерств были созданы для проверки соблюдения законодательства, выявления случаев мошенничества и расследования неэтичного поведения. Тем не менее, отсутствует информация о возможностях и роли данных подразделений в урегулировании конфликтов интересов или о результатах их работы в этой области.

Неправительственные организации сообщали об острых проблемах, касающихся в Грузии применения конфликтов интересов на практике. Например, значительное число членов парламента и местных советов связаны с бизнесом, однако нет никакого механизма, который позволил бы удостовериться в том, что эти связи не отражаются негативным образом на законодательной деятельности. Что касается ограничений в период после прекращения службы, Закон «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе» устанавливает некоторые правила, однако при этом не существует какого-либо механизма реализации или мониторинга. Имелись случаи, когда бывшие государственные служащие непосредственно злоупотребляли этими недостатками и переходили в компании и сектора экономики, с которыми они непосредственно взаимодействовали ранее в своем предыдущем официальном качестве.

В Законе «О государственной службе» **Казахстана**, принятом в 2010 г., содержатся положения, регулирующие конфликт интересов с участием государственных служащих, которые были подробно изучены в ходе предыдущего раунда мониторинга. Проект нового антикоррупционного закона, подготовленный в 2013 г., также содержал положения о конфликте интересов. В нем были предложены новое определение конфликта интересов, новая процедура урегулирования коллизии интересов, а также предусматривалось, что они будут решаться комиссией по вопросам урегулирования конфликта интересов уполномоченного государственного органа. Однако

³⁵⁵ Правительство Грузии проинформировало, что с тех пор им было разработано руководство по «Этике и общим нормам поведения государственных служащих». См. соответствующий раздел ниже в настоящей главе.

обсуждение проекта закона было приостановлено в ожидании подготовки нового проекта стратегии борьбы с коррупцией Казахстана. Проект антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы и план действий по его реализации предусматривает разработку правил по предотвращению и урегулированию конфликта интересов с учетом специфики работы различных органов власти. Осуществление этой меры запланировано на 2015 г. Как ожидалось, типовое практическое руководство по предотвращению и урегулированию конфликта интересов было подготовлено Агентством государственной службы совместно с ПРООН.

Агентство государственной службы рассмотрело нарушения положений о конфликте интересов, совершенные в 2012 г., 2013 г. и за пять месяцев 2014 г. и определило, что дисциплинарные советы различных государственных учреждений вынесли в общей сложности 14 дисциплинарные предупреждений по таким делам. По результатам проведения мониторинга Агентство было преобразовано в другой орган, который объединил этот вопрос с рядом предыдущих функций бывшей финансовой полиции. Не известно, будет ли новый орган иметь полномочия по урегулированию конфликтов интересов, какой штат выделен на эту задачу и каковы результаты их работы.

В **Кыргызстане** правовые основы для управления конфликтом интересов были заложены в законах «О противодействии коррупции» и «О государственной службе» от 2012 г. Признавая важность этого вопроса в контексте смены политического режима, в 2014 г. Правительство одобрило «Временное руководство по разрешению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики». Руководство содержит определение термина «конфликт интересов», устанавливает обязательство выявлять/сообщать о конфликте интересов, определяет ответственность за его несоблюдение и применяемую в таких случаях процедуру. Правительство поручило осуществлять контроль за исполнением руководства Администрации Президента, однако отсутствует какая-либо информация о результатах. В 2016 году принят новый закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Он содержит несколько пересмотренных положений о конфликтах интересов и предусматривает, что вопросы конфликтов интересов будут регулироваться отдельным законом о конфликтах интересов. Министерство экономики разработало проект закона «О конфликте интересов», который был принят кыргызским парламентом в январе 2016 года в первом чтении; во время написания этого отчета проект еще не был одобрен в окончательном чтении. Проект закона предусматривает иное определение «конфликта интересов», в результате чего создаются различающиеся или противоречащие положения.

Помимо общих положений о конфликтах интересов, упомянутых выше, в законе «О государственных закупках в Кыргызстане» в статье 6 определяются особые положения о конфликте интересов в данной области, включая запрет государственным должностным лицам оказывать влияние на решения о государственных закупках в интересах каких-либо сторон, участвовать в процедурах государственных закупок в качестве поставщика или связанной с ним стороны. Законом также запрещено организациям, осуществляющим закупки, заключать соглашения с поставщиком с участием политических или государственных должностных лиц на национальном или муниципальном уровне. Следует положительно отметить намерение данных положений, однако не известно, насколько эффективны их выполнение на практике.

В Кыргызстане не существует органов, уполномоченных осуществлять контроль за ситуацией с конфликтом интересов. Однако имеются комиссии по этике служащих государственных органов и органов местного самоуправления, а также Центральная комиссия по этике. Комиссии главным образом рассматривают конкретные случаи и обеспечивают издание брошюр с текстами законов. В 2014 г. в Кыргызстане был создан институт Уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах власти, органах местного самоуправления и иных органах государственной власти. На начало февраля 2015 г. Уполномоченные по вопросам предупреждения коррупции были назначены в 47 ведомствах, в том числе в 15 министерствах, 10 агентствах, двух

мэриях городов, семи полномочных представительствах Правительства в областях, шести службах и инспекциях, а также семи учреждениях. Не известно, однако, имеют ли эти должностные лица право осуществлять контроль за выполнением правил по урегулированию коллизии интересов, и как они сотрудничают с комиссиями по вопросам этики.

В **Монголии** Закон «О конфликте интересов» устанавливает правовые рамки в этой сфере, однако, в нем существуют отдельные пробелы, которые могут затруднить его эффективное осуществление. Так, например, определение понятий «частный интерес» и «заинтересованные лица» представляется слишком узким. Закон не распространяется на видимый конфликт интересов, а также в нем отсутствуют ограничения на совместную работу с заинтересованными лицами. Кроме того, в нем отсутствует конкретное регулирование деятельности в таких секторах с высокой степенью риска как государственные закупки, лицензирование и другие, а также он явно не распространяется на политические отношения государственных служащих. Закон устанавливает основные положения, касающиеся практики «вращающейся двери», но не предусматривает соответствующий правоприменительный механизм.

Декларации о частном (личном) интересе являются основным инструментом реализации Закона «О конфликте интересов». Закон предусматривает три типа деклараций об интересах: Форма декларации должностного лица о частном интересе и декларации об имуществе и доходах, Форма предварительной декларации о частном интересе кандидата на должность государственной службы и Форма заявления об отсутствии конфликта интересов и сообщения о возникновении конфликта интересов. Парламент по предложению Независимого органа по борьбе с коррупцией (НОБК) утвердил перечень должностных лиц, которые обязаны представлять декларацию о частном интересе. Независимый орган по борьбе с коррупцией рассматривает предварительную декларацию о частном интересе кандидата на должность государственной службы. Регулярные декларации рассматриваются руководством каждого государственного органа. При выявлении нарушений они передают конкретный случай для изучения в Независимый орган по борьбе с коррупцией. Наказание, связанное с конфликтом интересов, может быть как административного (штрафы, увольнение с незаконно полученной государственной должности, аннулирование незаконно полученного соглашения, контракта или лицензии), так и дисциплинарного характера (от предупреждения и снижения заработной платы до понижения в должности и увольнения). Декларации о частном интересе являются открытыми для общественности, и государственные служащие должны обеспечить свободный доступ к ним, однако, они не подлежат публикации. Решения в отношении применения мер наказания также не публикуются, что является недостатком.

В 2014 г. из 13226 предварительных деклараций претендентов на государственные должности НОБК выявил потенциальный конфликт интересов в 3344 декларациях и 1000 деклараций были направлены обратно работодателю из-за невозможности обработки. Кроме того, 1225 решений о назначении на должность, принятые незаконно, минуя порядок подачи предварительной декларации в НОБК, были аннулированы, и работодателю были представлены 162 заключения о ситуации конфликта интересов при исполнении кандидатом своих обязанностей. В 2014 г. были применены наказания по 90 случаям, включая 45 случаев фальсификации деклараций и 45 случаев нарушения законодательства о предупреждении конфликта интересов. В результате вынесенных наказаний 27 должностных лиц были уволены с работы, 5 должностных лиц были понижены в должности, заработная плата 41 чиновника была снижена на 30% на срок до 3 месяцев и 17 должностных лиц получили выговоры.

В ходе третьего раунда мониторинга в **Таджикистане** не были внесены какие-либо улучшения в урегулирование конфликтов интересов. Поправки, внесенные в Закон «О государственной службе» в 2011 г., установили определение конфликта интересов, а также государственных и частных интересов; однако эти определения не соответствуют международным стандартам. В соответствии с рекомендациями АКС были подготовлены новые определения, но они еще не приняты. В отчете третьего раунда мониторинга отмечалось, что в стране не существует системы контроля и

предотвращения конфликта интересов. Несмотря на то, что в отчете приветствуется создание комиссий по вопросам этики в каждом государственном органе для проведения контроля за соблюдением этических норм государственными служащими, эти комиссии не занимаются проблематикой, связанной с конфликтом интересов. Кроме того, решения этих комиссий не являются обязательными, поэтому руководитель государственного органа вправе отклонить их. В то же время правительством был разработан проект закона о предупреждении конфликта интересов в государственных органах Таджикистана и их учреждениях.

В **Украине** Закон «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» и Закон «О правилах этического поведения» регулировали конфликты интересов до апреля 2015 г., когда вступил в действие новый закон о предотвращении коррупции (принят в октябре 2014 г.). Этот закон содержит определение конфликта интересов, включая реальные и потенциальные конфликты, но не кажущиеся. Для управления вопросами в сфере конфликта интересов закон предусматривает принятие мер по предотвращению, информированию, уведомлению о принятии решения с разрешением таких ситуаций путем отстранения лица от выполнения задания, применения внешнего контроля над исполнением им соответствующего задания, ограничения доступа лица к определенной информации, пересмотра объема его служебных полномочий, перевода лица на другую должность, увольнения лица. Закон предусматривает, что все профессиональные и политические государственные должностные лица должны следовать единым правилам разрешения конфликта интересов, установленным этим законом, тогда как специальными законами может предусматриваться особая процедура урегулирования конфликта интересов. Наказание за нарушение требований по разрешению конфликта интересов установлено Кодексом административных правонарушений: ответственность за несообщение непосредственному руководителю о наличии конфликта интересов предусмотрена в виде штрафа от 15 до 230 евро. Непринятие должностным лицом органа государственной власти, должностным лицом местного самоуправления или юридического лица, включая руководителей, предусмотренных законом мер влечет наложение штрафа от 80 до 190 евро. Принятие новых правовых основ является значительным прогрессом в развитии антикоррупционной законодательной реформы в Украине. Однако пока еще отсутствуют результаты осуществления связанных с ней мероприятий.

С 1 января 2014 г. контроль за соблюдением правил регулирования конфликта интересов в Украине должны были осуществлять внутренние антикоррупционные подразделения в каждом органе государственной власти. Однако согласно Закону «О предотвращении коррупции» Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции отвечает за осуществление мониторинга и контроль за выполнением актов законодательства по вопросам этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государственного или местного управления, и приравненных к ним лиц. В случаях выявления нарушений требований этого Закона Национальное агентство вносит руководителю соответствующего органа, предприятия, учреждения, в котором было допущено нарушение, предписание об устранении нарушений законодательства, проведении внутреннего расследования, привлечении виновного лица к дисциплинарной ответственности. Предписания Национального агентства являются обязательными для исполнения. Дополнительные поправки были одобрены Парламентом в феврале 2015 г., что расширило полномочия Национального агентства. Теперь агентство имеет право привлекать к административной ответственности за нарушение правил о конфликте интересов (в частности, составлять протокол нарушения и направлять его в суд для вынесения решения о наказании). Создание такого механизма контроля является крупным достижением Украины. Однако Национальное агентство еще не было создано во время третьего раунда мониторинга; его функционирование было отложено по меньшей мере на один год и должно было начаться лишь в августе 2016 года.

В законодательстве **Узбекистана** не существует общих норм предотвращения конфликта интересов. Как и раньше, постановление Кабинета Министров от 1992 г. вводит запрет работникам правительственных учреждений, правоохранительных органов, а также высокопоставленным

должностным лицам, в чьи функции входят принятие решений, относящихся к области предпринимательской деятельности, участвовать в ней. Трудовой кодекс запрещает совместную службу на одном и том же государственном предприятии лицам, состоящим между собой в близком родстве или свойстве, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. С момента последнего отчетного периода не были введены новые положения. Однако стоит отметить, что в Комплексном плане антикоррупционных мероприятий на 2015 год выражено намерение рассмотреть возможность правового регулирования вопросов конфликта интересов работников государственных органов власти. Кроме того, был разработан проект нового Кодекса об административной ответственности, который содержит четыре нормы, предусматривающих ограничение конфликта интересов на государственной службе. В марте 2016 года правительством были приняты Примерные правила этического поведения для государственных служащих; в них есть раздел о конфликте интересов, в котором говорится о том, как может возникнуть ситуация конфликта интересов, о возможном конфликте интересов при назначении на должность и во время исполнения обязанностей, а также предусмотрена обязанность информировать о возникновении конфликта интересов. Вместе с тем все эти инициативы находятся пока лишь на стадии разработки.

Декларации имущества

В Итоговом отчете 2008 года отмечалось, что «большинство стран Стамбульского плана действий создали у себя системы декларирования имущества государственными должностными лицами», однако эти системы еще не заработали в полную меру для предупреждения коррупции. В 2011 г. АКС вместе с программой «Сигма» ОЭСР-ЕС подготовила исследование «Декларирование имущества государственными должностными лицами: инструмент предупреждения коррупции», в котором предлагался систематический анализ систем декларирования имущества во всех странах АКС и содержались рекомендации по дальнейшему совершенствованию этих систем в регионе, в частности, в отношении правовой и институциональной основы, охвата и предмета деклараций, санкций и раскрытия информации. В Итоговом отчете 2013 года обращалось внимание на дальнейшие реформы в системах декларирования имущества в ряде стран и указывалось на ряд остающихся недостатков, особенно отсутствие проверки деклараций и их публикации.

В ходе третьего раунда мониторинга были отмечены дальнейшие улучшения: Украиной были приняты новые и прочные правовые и институциональные основы для декларирования имущества; Комиссия по этике для высокопоставленных государственных должностных лиц в Армении приступила к сбору деклараций; Грузия приняла решение ввести механизм проверки деклараций имущества; Казахстан предпринял несколько попыток расширить охват деклараций и ввести проверки. Однако в регионе в целом продолжают сохраняться множество недостатков, и нет данных о том, насколько системы декларирования имущества повлияли на распространенность конфликтов интересов или предупреждение незаконного обогащения. В то же время в ряде стран, например, в Словении, эффективно работающие проверки и публикация деклараций имущества привели к масштабным перестановкам в правительствах, что подтверждает потенциальную силу этого инструмента.

В **Армении** Комиссия по этике для высших должностных лиц ответственна за сбор деклараций об имуществе. Требование подавать такие декларации затрагивает в общей сложности 720 высших должностных лиц. В 2013 г. высокопоставленные должностные лица впервые воспользовались новой электронной системой подачи деклараций. В 2012-2015 гг. в Комиссию всего поступило 5230 деклараций от высокопоставленных должностных работников и связанных с ними лиц. Комиссия наделена правом анализировать декларации на предмет соблюдения сроков подачи деклараций, но не может проверять их для выявления ложной или неполной информации. Какие-либо наказания за неподачу декларации, а также представление ложной или неполной информации не предусмотрены. Кроме того, декларации об имуществе имеют узкую направленность: не предусматривают декларирование имеющихся интересов, включая хозяйственные и иные

интересы, и охватывают лишь ограниченное число родственников должностных лиц. Комиссия публикует поданные декларации на своем сайте в сети Интернет (<http://www.ethics.am>). Ею подготовлены предложения по дальнейшему совершенствованию системы. Этими предложениями предусмотрено введение административных санкций за нарушение сроков подачи деклараций и уголовные санкции за непредоставление или предоставление ложной информации. Комиссия уже обеспечила себе доступ к некоторым базам данных и подписала соглашения об обмене данными с различными министерствами и ведомствами, чтобы в будущем может позволить осуществлять проверку декларируемой информации.

Закон «О борьбе с коррупцией», принятый в 2004 г., обязывает государственных служащих в **Азербайджане** представлять ежегодные декларации об имуществе. Указ Президента от 2005 г. поручал Кабинету Министров подготовить форму декларации об имуществе. Однако все эти правовые требования более 10 лет оставались на бумаге, а имущественные декларации не были реализованы на практике. Поскольку не была утверждена форма декларации об имуществе, отсутствует практика ее предоставления и, следовательно, не представляется возможным осуществлять её проверку или предать гласности. Необходимость предоставления деклараций об имуществе была включена в Национальный антикоррупционный план действий на 2012-2015 годы, которая предусматривала подготовку Кабинетом Министров и Комиссией по борьбе с коррупцией до 2013 г. предложений о подаче финансовых деклараций государственных служащих в электронном виде. План действий по борьбе с коррупцией от 2007 г. также содержал аналогичную меру – утвердить форму финансовой декларации государственных служащих в 2007-2008 годах, однако, данные шаги так и не были предприняты. Азербайджан сообщил, что похожие меры были вновь включены в еще один план действий – Национальный план действий «Открытое правительство и предупреждение коррупции» на 2016-2019 гг.

В **Грузии** декларации об имуществе обязаны предоставлять только высшие должностные лица. 1 февраля 2010 г. начала функционировать система декларирования имущества в электронной форме, которая заменила собой систему бумажных деклараций. Должностные лица должны в отношении себя и членов своих семей представить информацию о недвижимом и движимом имуществе (в том числе автомобилях, ювелирных изделиях и других ценных вещах стоимостью свыше 10 тыс. лари (около USD 6 200), банковских счетах, наличных деньгах, подарках, контрактах, расходах и акциях. В настоящее время насчитывается около 5600 высших должностных лиц, которые обязаны представить онлайн декларации об имуществе (их число выросло с 2 800); почти 59 000 деклараций были опубликованы на веб-сайте. Декларации являются публичными и доступны на веб-сайте <https://declaration.gov.ge>. Однако, многие важные должностные лица на местном уровне в настоящее время не охвачены требованием декларирования имущества. К ним относятся члены городских советов и руководители муниципальных служб, которые контролируют расходование значительных государственных средств. В ходе предыдущего раунда мониторинга Грузии было рекомендовано осуществлять проверку деклараций: ранее позиция Правительства состояла в том, что достаточно публиковать декларации об имуществе, поскольку заинтересованные граждане и СМИ смогут затем проконтролировать их содержание. Новое Правительство признало необходимость официальной системы проверки и предприняло шаги по ее созданию. В октябре 2015 г. Парламент внес поправки в Закон «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе» (поправки вступят в силу 1 января 2017 г.) и ввел систему мониторинга деклараций имущества Бюро государственной службы (БГС). Согласно поправкам, отслеживание деклараций будет происходить в следующих случаях: 1) обязательная проверка деклараций высшего звена должностных лиц с высоким риском коррупции; 2) произвольный отбор деклараций по прозрачной процедуре через электронную систему, основанную на конкретных критериях риска, определяемых независимой комиссией (перечень отобранных деклараций будет публиковаться в начале года Бюро госслужбы); 3) проверка на основании обоснованных письменных жалоб/информации, представленных БГС. Подача неполных или ложных сведений карается административными штрафами или уголовным наказанием.

В ходе третьего раунда мониторинга **Казахстан** не имел систему декларирования имущества для целей борьбы с коррупцией. В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» все лица, занимающие государственные должности, представляют декларации о доходах и имуществе для целей налогообложения, однако существующая система не стремилась и на практике не позволяла выявить коррупционные нарушения, совершенные государственными служащими. Признавая этот недостаток и в соответствии с Отраслевой программой по борьбе с коррупцией Казахстан выразил намерение ввести декларирование доходов как меру борьбы с коррупцией, включая декларирования крупных расходов государственных служащих, а также всеобщее декларирование доходов и имущества для всех граждан. В ноябре 2015 года в Казахстане был принят закон о внесении поправок в правовые акты Казахстана, касающиеся декларации доходов физических лиц, которыми будет введено всеобщее декларирование доходов всеми гражданами. Закон будет реализовываться двумя этапами: на первом этапе, начинающемся в 2017 году, все государственные служащие и работники государственных предприятий должны будут подать свои декларации о доходах, а на втором этапе, начинающемся в 2020 году – все граждане будут обязаны представлять свои декларации о доходах. Однако данная реформа призвана сократить теневую экономику и не направлена на контроль имущества и интересов государственных должностных лиц в контексте усилий по предупреждению коррупции.

Закон **Кыргызстана** «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» был принят еще в 2004 г. Закон «О государственной службе», принятый в 2004 г., предусматривает, что государственные служащие представляют декларацию, содержащую сведения об имуществе. Законы вводят соответствующие санкции для административных должностных лиц (прекращение службы в государственном органе за непредставление декларации или умышленного сокрытия имущества и доходов от декларирования либо умышленного предоставления сведений, не соответствующих действительности) и политических должностных лиц (публикация в средствах массовой информации сведений об этих лицах и направление материалов в органы прокуратуры). Оба закона предусматривают, что Государственная кадровая служба (ГКС) изучает сведения, указанные в декларациях. Процедура проверки подлинности сведений, содержащихся в них, и их публикации была утверждена правительством только в 2012 г.

В 2013 г. ГКС образовала Межведомственную комиссию для проверки достоверности и полноты сведений, указанных в декларации о доходах, имуществе и обязательствах государственных служащих. В комиссию входит десять государственных органов (ГКС, Государственная налоговая служба, Государственная таможенная служба и т.д.). В мае 2013 г. Комиссия начала работу по проверке деклараций. В 2012 г. она проверила 312 из 1854 деклараций о доходах. При этом сравнивались сведения, указанные в декларациях государственных служащих, и в государственных органах запрашивалась информация, например, об имущественном положении, сделках и т.п. Нарушения (неправильная информация) были выявлены в 100 декларациях. Межведомственная комиссия должна была предоставить информацию о выявленных нарушениях руководству страны с последующей передачей материалов в органы прокуратуры. Однако работа Комиссии было приостановлена, а планы не были реализованы из-за вступления в силу Закона «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики», который предусматривает легализацию доходов и имущества, полученных до конца 2012 г. Кроме того, были опубликованы только сводные декларации некоторых политических и специальных должностных лиц, тогда как остальные декларации публично не доступны.

Отталкиваясь от опыта Межведомственной комиссии ГКС подготовил проект закона, предусматривающий новые положения о контроле над расходами государственных служащих, и представил его на рассмотрение Правительства. В июле 2015 г. этот закон был принят под названием «О декларировании и опубликовании сведений о доходах, обязательствах и активах лиц, занимающих политические и иные особые государственные должности, а также их

родственников»; он предусматривает обязательное раскрытие данных о расходах, в том числе за рубежом, упомянутых категорий должностных лиц и их родственников. Закон требует раскрытия информации о единовременных расходах свыше 300-кратной величины оценочного показателя (около 390 евро).

Система декларирования имущества и доходов в **Монголии** является довольно сложной. Помимо декларации частных интересов, предоставление которой регламентируется вышеупомянутым Законом «О конфликте интересов», Закон «О борьбе с коррупцией» требует заполнения формы декларации об имуществе и доходах кандидата. Комитет по всеобщим выборам и его территориальные подкомитеты собирают и регистрируют декларации имущества и доходов кандидатов на выборы и в течение 14 дней после официального объявления результатов выборов передают их в Независимый орган по борьбе с коррупцией. Список декларантов представлен в законе, дополнительные списки могут быть одобрены Парламентом по предложению Независимого органа по борьбе с коррупцией. Не существует критериев для выбора декларантов, т.е. законодательство не учитывает такие факторы, как должности или сферы высокого коррупционного риска. Система декларирования имущества является децентрализованной. Так, орган по борьбе с коррупцией отвечает за регистрацию и хранение деклараций о доходах и имуществе Президента, членов Парламента, премьер-министра, членов Правительства и должностных лиц, назначенных ими; Парламент – деклараций должностных лиц органа по борьбе с коррупцией; Генеральный совет судов – деклараций членов Конституционного суда и судей всех уровней судов; местные выборные советы – декларации представителей местных органов власти. Каждый из этих государственных органов обеспечивает сбор деклараций и в пределах своих полномочий направляет запросы на предмет нарушения законодательства с последующей их передачей в НОБК для дальнейшего расследования. В 2014 г. 51579 государственных служащих (99,99% всех декларантов) подали свои декларации, 6 государственных чиновников были подвергнуты наказанию за нарушение требований предоставления деклараций. В 2014 г. НОБК осуществил проверку 2528 деклараций, включая 361 по своей собственной инициативе. Декларации об имуществе и доходах высших должностных лиц подлежат публикации.

Существуют меры наказания за непредставление или несвоевременное представление деклараций, а также за указание в декларации имущества ложной информации: предупреждение в случае недекларирования имущества и активов, равных ежемесячной зарплате заявителя; снижение зарплаты на 30% сроком до трех месяцев, в случае если заявитель не задекларировал доход или имущество, равные половине его заработка за год; понижение в должности или сокращение зарплаты на 30 % сроком до трех месяцев, в случае если заявитель не задекларировал доход или имущество на сумму от более чем половины своего годового заработка до годовой величины заработной платы; увольнение за недекларирование доходов и имущества на сумму свыше годового размера заработной платы. Вышеуказанные санкции также распространяются на представление ложных сведений.

Хотя в целом в Монголии функционирует система декларирования имущества и доходов, представляется, что осуществляемая проверка не является достаточно эффективной, а также не ясно, какое влияние оказывает эта система на уровень конфликта интересов и состояние коррупции в стране.

В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» в **Таджикистане** существуют два вида деклараций государственных служащих: (1) декларация о доходах, которую лица, претендующие на государственные должности, при назначении (избрании) на должность, и лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, ежегодно представляют в налоговые органы по месту жительства и (2) декларации об имуществе, которые государственный орган имеет право (не обязанность) истребовать от государственного служащего при его/её назначении на должность. Согласно Закону «О государственной службе» «государственные служащие обязаны ежегодно представлять ... в государственный орган по месту работы декларацию об имущественном

положении». Декларации не охватывают личные интересы, они не распространяются на членов семей государственных служащих, а сами декларации имеют исключительно бумажную форму и не подлежат публикации. Кадровые службы в государственных органах имеют право осуществить проверку декларации, однако она не является обязательной и осуществляется лишь тогда, когда существуют сомнения относительно достоверности представленной информации. В ходе третьего раунда мониторинга рассматривалась поправка к Закону «О государственной службе» в части специальной проверки деклараций о подоходном налоге и имущественном положении государственного служащего и членов его семьи. Проект данных поправок по состоянию на середину 2016 года все еще находится на рассмотрении в различных министерствах и государственных органах.

Система декларирования имущества в **Украине** претерпела серьезные изменения в ходе третьего раунда мониторинга. Закон «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», принятый в 2011 г., устанавливал обязательство всех государственных служащих декларировать свое имущество, доходы, расходы и обязательства финансового характера. Подача деклараций осуществлялась по месту работы в бумажной форме. Первые декларации подавались до 1 апреля 2012 г. Закон расширил круг должностных лиц – субъектов декларирования: кандидаты на государственные должности были обязаны представлять декларации за предыдущий год, а лица, покинувшие государственную должность, должны были подать декларацию в течение одного года по своему последнему месту работы. До 1 млн. чиновников обязаны представлять свои декларации в соответствии с законом 2011 г. Расширился также объем требуемой информации: государственные служащие обязаны указывать названия банков и прочих финансовых учреждений, компаний, где они и их родственники имеют счета, владеют акциями или имеют финансовые обязательства, что значительно повышает возможность обнаружения конфликтов интересов. Закон также требовал от государственных служащих декларировать свои расходы на сумму свыше 80 минимальных заработных плат (около 4 тыс. евро в 2015 г.), что было в несколько раз больше, чем среднегодовая заработная плата в сфере государственного управления. В 2014 г. в этот закон были внесены изменения в части проведения обязательной проверки всех деклараций со стороны налоговых органов.

Закон Украины «О предупреждении коррупции», принятый в октябре 2014 г., внес новые важные изменения и наделил Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК) функциями органа, ответственного за функционирование системы декларирования доходов и имущества. Все декларации должны заполняться и подаваться в электронной форме на веб-портале НАПК, где они автоматически публикуются (за исключением некоторых конфиденциальных данных, таких как номер плательщика налогов, дата рождения, место жительства физических лиц, место нахождения недвижимого имущества – но при этом все равно публикуются данные о населенном пункте, где находится недвижимое имущество). Новый закон расширил охват информации, включенной в декларацию: наличные денежные средства (которые не хранятся в финансовых учреждениях), ценное движимое имущество (например, ювелирные изделия, предметы антиквариата, произведения искусства) стоимостью свыше эквивалента в размере 4 500 евро за один предмет, нематериальные активы (например, права интеллектуальной собственности), бенефициарная собственность в юридических лицах или на любые активы, незавершенное строительство объектов недвижимости, членство в общественных организациях, и т.д. Национальное агентство по предупреждению коррупции имеет полномочия осуществлять контроль и проверку деклараций, их хранение и обнародование, проведение мониторинга образа жизни лиц, подпадающих под действие данного закона. Декларации высокопоставленных должностных лиц, а также лиц, которые занимают должности, связанные с высоким коррупционным риском, подлежат обязательной полной проверке. Перечень этих должностей повышенного риска утверждается Национальным агентством. Новый закон предусматривает также дополнительное требование, связанное с раскрытием информации, – все субъекты декларирования должны также сообщать о значительных изменениях в имущественном состоянии в течение года (в десятидневный срок после получения

дохода или произведения покупки в размере свыше 2300 евро). Эти уведомления должны представляться также в электронном виде и будут доступны на веб-сайте НАПК для общественного контроля.

Закон устанавливает наказание за непредставление, несвоевременное представление или представление заведомо ложной информации, включая введение уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях нарушение требований финансового контроля карается штрафом за несвоевременное представление декларации, неуведомление или несвоевременное уведомление об открытии валютного счета в учреждении банка-нерезидента или о существенных изменениях в имущественном состоянии. Умышленное непредставление декларации и предоставление в ней заведомо ложной информации подлежит наказанию как уголовное преступление. В марте 2016 г. в положения об ответственности были внесены поправки, способствующие её некоторому ослаблению. Указание в декларации недостоверной информации в отношении имущества стоимостью свыше 12 тыс. евро квалифицируется как уголовное правонарушение, от 4750 до 12 тыс. евро – административное и менее 4750 евро – как дисциплинарное. В дополнение к первоначальному уголовному наказанию в виде лишения свободы на срок до двух лет было введено наказание в виде штрафа и проведения исправительных работ. Декларация об имуществе будет также являться источником доказательств для прокуратуры по делам о незаконном обогащении, которое рассматривается как правонарушение в Уголовном кодексе Украины в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции.

Что касается практической реализации вышеуказанных положений, то Национальное агентство должно было начать свою деятельность в течение лета 2016 г. Реестр/веб-портал для подачи деклараций должен был быть готов к апрелю 2015 г. – дате вступления в силу Закона «О предотвращении коррупции», однако имела место явная задержка. Между тем, доноры (ПРООН, Всемирный Банк, Департамент международного развития Великобритании) поддержали разработку программного обеспечения для новой системы электронного декларирования, которая будет использоваться для представления, публикации и проверки деклараций. НАПК было принято решение запустить электронную систему раскрытия информации в два этапа: 15 августа 2016 года – для высших должностных лиц и 1 января 2017 года – для остальных декларантов.

В главе 12 тематического исследования «О предотвращении коррупции в государственном секторе Восточной Европы и Центральной Азии»³⁵⁶, проведенного АКС в 2015 г., содержится обзор «Инновационные подходы и меры по предотвращению конфликтов интересов» в регионе АКС. В исследовании представлены некоторые примеры эффективной практики декларирования имущества, которая может быть распространена в регионе, в том числе декларация конфликта интересов на основе конкретных случаев в **Албании**; предварительная проверка деклараций в **Румынии** и **Италии**; институциональный подход к конфликту интересов в **Хорватии**, где новый закон о государственных закупках устанавливает запрет для организации-заказчика заключать государственные контракты о закупках с хозяйствующими субъектами, с которыми она находится в состоянии конфликта интересов; эффективное информирование о правилах с помощью руководств на основе фактических случаев в **Эстонии** и **Латвии**. В исследовании также представлен опыт **Словении** в использовании баз данных для повышения контроля за соблюдением государственными служащими ограничений, связанных с предпринимательской деятельностью.

³⁵⁶ Исследование ОЭСР/АКС «О предотвращении коррупции в государственном секторе Восточной Европы и Центральной Азии» (2015), доступно на <http://goo.gl/bCovJ0>.

Врезка 32. Успешный опыт системы декларирования имущества в Словении

Система декларирования активов была введена в Словении более 20 лет назад, а в 2004 г. был сформирован новый независимый государственный орган – Комиссия по предупреждению коррупции (Комиссия), которая, помимо прочих функций, осуществляет контроль за финансовым положением чиновников³⁵⁷. Тем не менее, контроль оставался достаточным слабым, и было проведено лишь несколько расследований. Такая ситуация складывалась до 2010 г., когда вступил в действие новый Закон «О добропорядочности и предотвращении коррупции»³⁵⁸, который существенно расширил полномочия и мандат Комиссии, изменив подход к проведению контроля за декларациями об имуществе и инициировав надлежащий анализ информации о финансовом положении государственных служащих.

В 2012 г. Комиссия начала расследование, которое в дальнейшем стало наиболее известным. Это расследование, длившееся год, проводилось в отношении высокопоставленных политических деятелей в рамках законодательства о декларировании имущества и раскрытии информации о финансовом положении. Расследование коснулось политиков, которые на момент его начала являлись руководителями семи парламентских фракций, включая Президента Республики, премьер-министра и Председателя Парламента.

В январе 2013 г. Комиссия опубликовала доклад, в котором отмечалось, что премьер-министр и мэр Любляны (столицы), являвшийся также главой оппозиции, систематически и неоднократно нарушали закон, отказываясь должным образом представлять Комиссии соответствующую информацию. Ни премьер-министр, ни мэр Любляны не признали свою вину. Председатель Парламента и руководитель одной из коалиционных фракций призвали премьер-министра и мэра Любляны уйти в отставку. После того как премьер-министр отказался это сделать Председатель Парламента подал в отставку со своего поста, а его фракция покинула коалицию. Позднее еще две коалиционные фракции покинули коалицию, и Словения управлялась Правительством меньшинства до того времени, пока в конечном итоге оно не получило вотум недоверия. После опубликования доклада Комиссия выступила за совершенствование антикоррупционного законодательства, поскольку в нем отсутствовали нормативно-правовые нормы, предусматривающие обязательную подотчетность высших государственных и политических должностных лиц.

Премьер-министр и мэр Любляны отрицали все выводы, содержащиеся в докладе, и направили протесты в Административный суд, а позднее в Верховный суд Республики Словения, который отменил доклад в части, касающийся имущества премьер-министра в феврале и мэра Любляны в июле 2015 г. Суд постановил, что Комиссия не смогла гарантировать равную защиту прав. Суд, однако, не принял каких-либо решений по существу дела.

После решения суда новый сенат Комиссии принял решение продолжить изучение деклараций об имуществе и финансового состояния указанных политиков, что было отмечено в докладах, опубликованных в июне³⁵⁹ и ноябре³⁶⁰ 2015 г. Оба доклада свидетельствуют о систематических и неоднократных нарушениях антикоррупционного законодательства.

Источник: www.kpk-rs.si.

³⁵⁷ Глава IV Закона «О добропорядочности и предотвращении коррупции».

³⁵⁸ «Официальные ведомости Республики Словения», № 45/2010, 26/2011 и 43/2011.

³⁵⁹ Источник: <https://goo.gl/QbH9C1>.

³⁶⁰ Источник: <https://goo.gl/t8d8ZJ>.

Таблица 36. Обзор систем декларирования доходов и имущества в странах АКС

Страна	Категории должностных лиц, подающих декларации	Кол-во должностных лиц	Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций о доходах и имуществе	Кол-во работников, обрабатывающих декларации	Форма публичного доступа
Албания	Высокопоставленные должностные лица законодательных и исполнительных органов власти, гражданские служащие верхнего и среднего управленческого звена, судебные и прокурорские работники	4 200	- Высокая инспекция по декларированию и проверке активов (для всех ветвей власти)	20	Доступ к индивидуальным файлам по запросу
Армения	Высокопоставленные должностные лица	Нет данных	- Комиссия по этике для высокопоставленных должностных лиц	Нет данных	Нет данных
Азербайджан	Все государственные должностные лица [Система декларирования не реализована на практике, поскольку форма декларации так и не была до сих пор утверждена]	Нет данных	- Комиссия по противодействию коррупции - Для членов Парламента – ведомство, определенное Парламентом - Финансово-учетный орган, определенный руководителями государственных органов власти	Нет данных	Без предания гласности
Беларусь	Гражданские служащие и кандидаты на должности гражданской службы	Нет данных	- Министерство налогов и сборов - Кадровые службы государственных органов власти - Руководители высших органов государственной власти	Нет данных	Без предания гласности
Босния и Герцеговина	Высокопоставленные должностные лица законодательных и исполнительных органов власти, их советники	6 тыс.	- Центральная избирательная комиссия	3	Доступ к индивидуальным файлам по запросу
Болгария	Высокопоставленные должностные лица	7 073	- Отдел департамента государственной регистрации Национальной службы аудита	9	Электронная публикация
Хорватия	Высокопоставленные должностные лица законодательных и исполнительных органов власти, судебные и прокурорские работники	1 850	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов (для государственных должностных лиц) - Государственная прокуратура и Министерство юстиции (для работников прокуратуры) - Министерство юстиции (для судебных работников)	5 (Комиссия по предупреждению конфликта интересов)	Нет данных
Эстония	Высокопоставленные должностные лица	Около 6 000	- Комитет Парламента - Депозитарий деклараций назначается руководителем ведомства или уполномоченного органа (например, органа исполнительной власти)	2	Электронная публикация
Грузия	Высокопоставленные должностные лица	5 600	- Департамент Бюро по делам гражданской службы	5	Электронная публикация
Казахстан	Высокопоставленные должностные лица,	470 тыс.	- Комитет по налогам Министерства финансов	450	Без предания

4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Страна	Категории должностных лиц, подающих декларации	Кол-во должностных лиц	Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций о доходах и имуществе	Кол-во работников, обрабатывающих декларации	Форма публичного доступа
	судебные работники, гражданские служащие, кандидаты на должности гражданской службы, лица, освобожденные из мест лишения свободы и уволенные с гражданской службы				гласности
Косово		800	- Агентство по борьбе с коррупцией	4	Без предания гласности
Кыргызстан	Политические, особые государственные должностные лица и политические муниципальные должностные лица	1350	- Агентство, отвечающее за дела гражданской и муниципальной службы	4	Электронная публикация только информации общего характера
Латвия	Все государственные должностные лица, за исключением таких государственных служащих как учителя или медицинские работники	70 800	- Департамент Службы государственных доходов - Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией	66	Электронная публикация
Литва	Политические должностные лица, гражданские служащие, судебные работники, руководители государственных предприятий, руководители политических партий и их заместители, кандидаты на выборные должности	150 тыс.	- Государственная налоговая инспекция (для всех ветвей власти) - Комиссия по этике для высокопоставленных должностных лиц (для членов парламента) - Особые категории государственных должностных лиц и специализированные подразделения в каждом органе государственной власти		Печатная или электронная публикация (для некоторых старших должностных лиц и политиков)
Македония	Избранные и назначенные должностные лица (направляют декларации в ГКПК и СГД), гражданские служащие (передают декларации по месту работы)	4 000	- Государственная комиссия по предупреждению коррупции (ГКПК) - Служба государственных доходов (СГД)	5 в ГКПК и 4 в СГД	Электронная публикация (за исключением государственных служащих)
Монголия	Государственные должностные лица на политических, административных и особых гражданских должностях, а также исполнительные должностные лица во вспомогательных гражданских службах	39 850	- Постоянный комитет по правовым делам парламента - Независимый орган по борьбе с коррупцией - Генеральный совет судей - Секретариат Хурала представителей граждан (парламента) - Центральные административные организации	22	Электронная публикация по высшим должностным лицам и письменное предоставление информации по запросу в соответствии с утвержденным форматом

Страна	Категории должностных лиц, подающих декларации	Кол-во должностных лиц	Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций о доходах и имуществе	Кол-во работников, обрабатывающих декларации	Форма публичного доступа
Черногория	Избранные, выдвинутые и назначенные должностные лица в государственных органах власти, органах государственного управления, судебных органах, органах местного самоуправления и местной администрации, независимых и регулирующих органах, государственных учреждениях и компаниях, других юридических лицах, выполняющих государственные функции, т.е. осуществляющие деятельность в интересах общества или находящиеся в государственной собственности (далее орган государственной власти), а также лица, избрание, выдвижение или назначение которых было произведено с согласия органа государственной власти, независимо от срока назначения или вознаграждения.	4 411 ³⁶¹	- Комиссия по предупреждению конфликта интересов	10	Электронная публикация на веб-сайте Агентства (кроме информации, касающейся личных сведений, за исключением фамилии и имени и адреса недвижимого имущества; детей государственных должностных лиц, не достигших 16 лет; алиментов и иных доходов или выплат на социальное или детское обеспечение)
Румыния	Высокопоставленные должностные лица законодательных и исполнительных органов власти, судебные и прокурорские работники; лица, занимающие руководящие и контрольные должности, члены советов директоров государственных компаний; кандидаты на выборные должности	300 тыс.	- Национальное агентство по обеспечению добросовестности	57 (инспекторы НАОД)	Электронная публикация и доступ к индивидуальным файлам по запросу
Словения	Высокопоставленные должностные лица выборных и исполнительных органов власти, судебные и прокурорские работники, руководящий состав государственных предприятий	5 264	- Комиссия по предупреждению коррупции	2	Без предания гласности

³⁶¹ Помимо упомянутых должностных лиц в реестре государственных должностных лиц Агентства по предупреждению коррупции также перечислены 1064 государственных служащих (из Управления по делам проверок, полиции и Министерства внутренних дел, Налоговой администрации и Таможенной администрации), которые также обязаны представлять в агентство свой отчет о доходах и имуществе.

4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Страна	Категории должностных лиц, подающих декларации	Кол-во должностных лиц	Орган, ответственный за сбор и проверку деклараций о доходах и имуществе	Кол-во работников, обрабатывающих декларации	Форма публичного доступа
Таджикистан	Все государственные должностные лица	18 609	- Агентство государственной службы - Департамент Комитета по налогам - Кадровые службы государственных органов власти	Нет данных	Без предания гласности
Украина	Все публичные служащие (работники государственных органов и органов местного самоуправления) и должностные лица юридических лиц публичного права	До 1 млн.	В соответствии с Законом от 2011 г. - Кадровые службы по месту работы (контроль за представлением) - Налоговые органы (проверка точности информации) В соответствии с Законом от 2014 г. (вступил в силу в апреле 2015 г., но еще не применяется) - Кадровые службы по месту работы (контроль за представлением) - Национальное агентство по предупреждению коррупции (контроль за представлением, проверка достоверности информации)	Нет данных (В соответствии с Законом от 2014 г. подлежат рассмотрению НАПК, общее количество сотрудников которого составит до 311 чел.; в деп-те по проверке деклараций будет 56 работников)	Закон от 2011 г.: Печатная публикация, для высших должностных лиц, публикация на веб-сайте по месту работы Закон от 2014 г.: Представление в электронном виде в централизованный реестр, автоматическая публикация на веб-сайте НАПК всех деклараций.
Узбекистан			Системы декларирования имущества нет		

Источник: Отчеты по мониторингу СПД, исследование секретариата ОЭСР/АКС, данные национальных координаторов АКС

Этические кодексы и профессиональная подготовка государственных служащих по вопросам этики

Уже в итоговом отчете за 2008 год указывалось, что все страны-члены СПД разработали общие этические кодексы и специальные кодексы для различных секторов и отраслей, а также отмечалось, что в будущем «основное внимание следует уделить распространению этих этических кодексов и способствовать тому, чтобы высококачественные программы профессиональной подготовки по вопросам этики стали частью учебных планов и обучения по месту работы для государственных служащих»³⁶². В итоговом отчете за 2013 год подчеркивалось, что качество кодексов требует дальнейшего совершенствования (некоторые из них содержат самые общие указания на необходимость хорошего поведения, а другие носят в большей степени юридический характер, дублируя положения законодательства о государственной службе или антикоррупционных правовых актов), но «не менее важно предоставить государственным служащим профессиональное обучение установленным правилам и их применению на практике».

Чтобы помочь странам улучшить обучение по вопросам этики в 2013 г. Секретариат АКС совместно с Программой содействия совершенствованию публичного управления в странах Центральной и Восточной Европы (Программа SIGMA) подготовил исследование «Обучение нормам этики государственных служащих»³⁶³, которое содержит анализ существующих подходов в профессиональной подготовке по вопросам этики в странах Восточной Европы и Центральной Азии и отдельных странах-членах ОЭСР, а также предлагает рекомендации по повышению эффективности такой подготовки на конкретных примерах Австрии, Эстонии, Турции и США. Рекомендации предлагают использовать следующие подходы:

1. Сделать профессиональную подготовку по вопросам этики неотъемлемой частью политики по вопросам борьбы с коррупцией и обеспечению добропорядочности
2. Практическая демонстрация политической поддержки и «инициатива сверху» в отношении подготовки по вопросам этики
3. Правовое требование предоставлять и проходить профессиональную подготовку по вопросам этики, по меньшей мере для некоторых категорий государственных служащих
4. Четко определить орган, отвечающий за координацию процесса подготовки по вопросам этики
5. Определение конкретных групп государственных служащих для прохождения обучения
6. Придание процессу подготовки по вопросам этики практического характера
7. Обучение по вопросам правил, ценностей и существующих «серых» зон
8. Оценка эффективности подготовки

В главе 10 исследования о предотвращении коррупции в государственном секторе Восточной Европы и Центральной Азии³⁶⁴, проведенного АКС в 2015 г., содержится обзор надлежащей практики профессиональной подготовки по вопросам борьбы с коррупцией и этики, существующей в регионе, в том числе на примере Эстонии.

³⁶² Стамбульский план действий по борьбе против коррупции, Итоговый отчет «Оценка прогресса в период 2003-2007 годов» (2008), с.13, www.oecd.org.

³⁶³ <http://goo.gl/CYBtWL>.

³⁶⁴ <http://goo.gl/6CcbGF>.

Врезка 33. Профессиональная подготовка по вопросам этики государственных служащих Эстонии

В Эстонии предпочтение для участия в программе профессиональной подготовки государственных служащих было отдано тем должностным лицам, которые отвечают за разработку мер по борьбе с коррупцией на организационном уровне, или которые наиболее часто сталкиваются с ситуациями, связанными с этическими дилеммами или коррупционной составляющей, а именно инспекторам, руководителям департаментов, бухгалтерам, кадровым работникам и т.д. Поскольку значительная часть подготовки проходит в виде обсуждения случаев из реальной жизни, численность предлагаемой группы составляет 20 участников. Целью обучения является повышение способности должностных лиц сталкиваться с этическими проблемами в практической жизни и принимать по ним этически обоснованные решения. Суть вопроса связана не столько с требованиями, которые регулируются правилами, сколько с сутью ценностей государственной службы и компетентностью чиновников определить и проанализировать этически проблемные ситуации. Такие ситуации нередко выходят за рамки правового поля или регулируются лишь частично, например, использование бонусных баллов за авиаполеты, начисленных в ходе служебных зарубежных командировок, получение подарков и т.д.

Участие в программах профессиональной подготовки для государственной службы по вопросам этики является добровольным. Несмотря на это спрос и интерес к участию в программе постоянно очень высок. В период между 2005 г. и 2011 г. целевые группы с участием 758 служащих государственных и муниципальных органов власти и 129 сотрудников других учреждений прошли централизованное обучение по программам, посвященным вопросам этики. Тремя главными факторами успешного проведения учебных программ явились: (1) политическая воля, (2) ценностно-ориентированные обсуждения (вместо их нормативно-правового характера) и (3) компетенция преподавателей по вопросам этики в привлечении участников и проведении обсуждений. Несмотря на то, что достаточно сложно сделать выводы о реальном воздействии программ обучения на ценности и взгляды, исследование, проведенное среди гражданских служащих в 2009 г., показало, что те из них, кто окончил учебные курсы по вопросам норм этики для государственной службы, более критически относятся к этически сомнительным действиям, чем те, кто не принял участие в такого рода подготовке.

Источник: в сокращении - Исследование ОЭСР «Обучение нормам этики гражданских служащих» (2013), Глава 3.2, стр. 34-39, доступно на <http://goo.gl/u33kSu>.

Третий раунд мониторинга продемонстрировал, что многие страны обновили общие этические кодексы и разработали кодексы в отдельных секторах и отраслях, однако влияние этих кодексов на практическое поведение государственных служащих является ограниченным. Имеется несколько примеров кодексов для отдельных секторов и отраслей с высоким коррупционным риском, так, например, относительно распространены кодексы для должностных лиц в налоговых и судебных органах. Учреждения, которые отвечают за распространение этических норм, – комиссии по вопросам этики в государственных органах – в странах только развиваются. Система профессиональной подготовки для государственных служащих совершенствуется в ряде стран, например, проводятся стандартные или обязательные тренинги, в том числе по тематике борьбы с коррупцией или этики, однако в большинстве случаев не существует специального учреждения, которое выступало бы инициатором и координатором разработки и проведения такого рода обучающих программ или занималось изучением их влияния. Мало что известно о качестве подготовки: имеются лишь отдельные свидетельства того, что она носит формальный характер и лишена практического смысла.

Законом **Армении** «О государственной службе», принятым в 2011 г., были установлены новые принципы функционирования государственной службы, новые правила этики и ограничения для должностных лиц, что приводит к многочисленным противоречиям и несоответствиям между новыми правилами и прежними этическими кодексами в различных секторах и отраслях. Признавая данный недостаток, в статье 28.2 закона специально отмечается, что этические правила для государственных чиновников и высокопоставленных должностных лиц не являются исчерпывающими и дополнительные правила этики могут быть созданы в отраслевых кодексах. В отчете третьего раунда мониторинга было отмечено, что влияние отдельных секторальных кодексов является ограниченным, особенно с учетом неэффективной деятельности комиссий по вопросам этики в государственных органах власти. План действий для новой антикоррупционной стратегии предусматривает меры по совершенствованию отраслевых комиссий по этике и их

взаимодействию, в том числе: создание комиссий по этике или органов, ответственных за вопросы, связанные с этикой, в ряде областей государственной службы, определение норм их учреждения, деятельности и отчетности, создание органа, отвечающего за координацию деятельности этих комиссий, обеспечение их методическими руководствами и обучением, введение работающих механизмов взаимодействия между комиссиями по этике и укрепление подразделений, ответственных за выполнение антикоррупционных программ во всех государственных органах.

Профессиональной подготовкой по вопросам этики в Армении занимаются несколько органов. С 2013 г. утвержденный Советом государственной службы курс «Борьба с коррупцией» общим объемом 72 академических часа является частью обязательной программы подготовки государственных служащих, что является позитивным. Однако число государственных служащих, прошедших эту программу, остается низким: в 2013 г. её окончили 107 чел., в 1-м полугодии 2014 года – 38 чел. Академия государственного управления совместно с Комиссией по этике и Академией юстиции обеспечивает проведение совместных обучающих занятий по вопросам этики и борьбы с коррупцией для работников судебных органов. Академия проводит также обучение по противодействию коррупции для руководителей общин и местных советов. В ходе третьего раунда мониторинга Комиссия по вопросам этике для высших должностных лиц в рамках регионального проекта при поддержке GTZ осуществляла разработку учебного пособия по вопросам служебной этики, в котором будут представлены реальные примеры для практических занятий и работа над которым должна была завершиться к октябрю 2014 г. Комиссия также участвует в разработке кодекса поведения высших должностных лиц при консультационной поддержке со стороны Программы SIGMA.

Закон **Азербайджана** «О правилах этического поведения государственных служащих», принятый в 2007 г., устанавливает правила этического поведения. Применение этого закона является одной из обязанностей руководителя органа государственного управления, самого гражданского служащего и контролирующего органа. Существуют также этические кодексы и кодексы поведения во многих государственных учреждениях. Однако на практике эти правила имеют незначительное воздействие. В ходе третьего раунда мониторинга Комиссия по государственной службе предполагала осуществить развитие сети уполномоченных по вопросам этики в государственных органах, которые могли бы нести ответственность за продвижение кодексов. За период после второго раунда мониторинга в Азербайджане были предприняты отдельные шаги по созданию постоянной системы профессиональной подготовки государственных служащих по вопросам этики. Комиссия по государственной службе разработала учебный курс, который охватывает, среди прочего, тематику, связанную с предотвращением коррупции. Этот общий учебный курс был разработан для всех государственных служащих. Однако не известно, был ли этот курс реализован на практике. Академия государственного управления при Президенте Республики Азербайджан выполняет функции специализированного учебного центра для государственных служащих и регулярно проводит обучение государственных служащих по разным вопросам государственного управления, а также по теме предотвращения коррупции.

Согласно информации, предоставленной правительством **Грузии**, была создана рабочая группа для разработки этических правил поведения для госслужащих. В кодексе этики будут содержаться подробные нормы, регулирующие поведение на государственной службе, которые будут распространяться на всех госслужащих (с некоторыми исключениями). Первоначальный проект кодекса был представлен на рассмотрение Бюро государственной службы. Грузинские органы власти планируют завершить эту работу в сентябре 2016 г. помимо этого, было разработано, представлено и опубликовано в интернете руководство по «Этике и общим правилам поведения для государственных служащих», оно также было разослано всем центральным и местным государственным учреждениям. Руководство организовано в т.н. формате «читать с карандашом», содержит упражнения, отработку, инструкции и ситуационный анализ. Это руководство было разработано в интерактивном режиме в БГС с участием госслужащих из нескольких государственных органов, экспертов – ученых и преподавателей. Вместе с руководством они также

подготовили подробный учебный модуль и программу обучения. В 2016 году обучением вопросам этики будут охвачены три основные группы: государственные служащие из центральных органов государственной власти, работники юридических лиц публичного права (независимые и относящиеся к сфере регулирования министерств), а также государственные служащие из органов местного самоуправления. К июню 2016 года обучение пройдут госслужащие из всех юридических лиц публичного права (188 участников более чем из 210 юридических лиц). Подготовку в области этики на уровне местного самоуправления в 2016 году пройдут 350 госслужащих.

В **Казахстане** в 2012 г. Закон «О гражданской службе» была дополнен главой «Служебная этика государственных служащих», которая устанавливает требования к государственным служащим по соблюдению служебной этики и личной добросовестности. Указом Президента в 2013 г. внесены изменения в Указ «О кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» от 2005 г. В Кодексе установлены обязанности «руководствоваться принципом законности, требованиями Конституции, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан» и «повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей». В декабре 2015 г. президентом был утвержден указ о «Правилах служебной этики для государственных должностных лиц», а также постановление о советниках по этике. Советники по этике были введены в Агентстве по делам государственной службы и его территориальных органах, а также во всех других государственных органах и в местных советах. Основными задачами советника по этике являются профилактика коррупционных, этических правонарушений, консультирование и содействие соблюдению государственным служащими норм законодательства о государственной службе и борьбы с коррупцией, кодекса и правил этики, а также контроль за соблюдением этих норм.

Институт дополнительного образования Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан в 2011-2013 гг. дважды в год проводил для государственных служащих курсы и семинары по вопросам этики. Кроме того, в соответствии с Учебными планами курсов повышения квалификации судей и работников судебной системы в 2011-2013 гг. был введен учебный модуль о совершенствовании личностных компетенций, который включает основы служебной этики. В органах финансовой полиции на постоянной основе в рамках служебной подготовки проводится обучение по вопросам этических норм с чтением лекций по антикоррупционной тематике и Кодексу чести. В ходе третьего раунда мониторинга Казахстану было рекомендовано сделать это обучение государственных служащих по вопросам этики и предотвращения коррупции более практически полезным.

В **Кыргызстане** Кодекс этики государственных служащих разрабатывался уже в период второго раунда мониторинга. Он предусматривает меры по профилактике коррупционных рисков, а также наказания морального и административного характера в отношении государственных и муниципальных служащих за неэтичное поведение. Ожидалось, что Кодекс этики будет принят в феврале к 2015 г. С принятием в 2016 году Закона «О государственной службе» полномочия по принятию кодекса этики были переданы Совету по государственной и муниципальной службе; ожидается, что Совет рассмотрит кодекс в июле 2016 г. Созданы комиссии по этике служащих государственных органов и органов местного самоуправления. Существует также Центральная комиссия по вопросам этики, однако она не функционировала должным образом в ходе третьего раунда мониторинга. В целом не ясно, выполняли ли эти комиссии сколько-нибудь значимую роль в содействии этике и как они сотрудничают с институтом уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции, который был введен в государственных органах, органах местного самоуправления и иных органах власти в 2014 г.

В **Монголии** Совет по государственной службе организует лекции по кодексу этики по запросу организаций. Также Монголия сообщила об активной деятельности по обучению, которую проводит Независимый орган по борьбе с коррупцией, но это обучение связано в большей мере с антикоррупционным законодательством в целом, а не конкретно с кодексами этики.

В период третьего раунда мониторинга **Таджикистан** сообщил о подготовке нового проекта Указа Президента для внесения изменений и дополнений в Кодекс этики с целью усовершенствования его реализации. В соответствии с рекомендациями АКС новый кодекс этики был принят в декабре 2015 года. Кодекс является обязательным для всех государственных должностных лиц, включая политические и административные должности. Им предусматриваются различные принципы и правила государственной службы. Для выполнения кодекса руководителями государственных органов должны создаваться комиссии, которые будут расследовать нарушения, влекущие за собой дисциплинарные санкции. Контроль за соблюдением кодекса возложен на Агентство государственной службы. Существует также план создания комиссий во всех государственных органах, подчиненных руководителям этих учреждений. Не ясно, существует ли какой-либо механизм взаимодействия Агентства государственной службы с комиссиями по вопросам этики. Пока никакой информации о результатах осуществления этого контроля за соблюдением кодекса нет. Уже в 2011 г. конкретные отраслевые кодексы были утверждены в Министерстве внутренних дел, Комитете по налогам, Таможенной службе и Генеральной прокуратуре. Этический кодекс Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией находился в стадии разработки в период третьего раунда мониторинга. Однако не имелось никакой информации об организации профессиональной подготовки государственных служащих по этим кодексам и их влиянии на поведение чиновников.

Общие правила поведения государственных служащих были установлены в **Украине** в 2010 г. предшественником Национального агентства по вопросам государственной службы. Закон «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 2011 г. содержит статью о кодексе поведения. Отдельный Закон «О правилах этического поведения» вступил в силу в 2012 г. Генеральная прокуратура утвердила свой Кодекс профессиональной этики и поведения в 2012 г. Существует также Кодекс поведения работников, ответственных за подготовку и выдачу документов, удостоверяющих личность в Министерстве внутренних дел и других ведомствах, который был утвержден в 2011 г. Новая редакция Кодекса судейской этики была принята в 2013 г. Однако пока еще не существует кодексов в других секторах и отраслях, имеющих высокие коррупционные риски.

Украина сообщила, что Государственная программа по предупреждению и противодействию коррупции на 2011-2015 годы предусматривает централизованную организацию профессиональной начальной подготовки и программ повышения квалификации по предотвращению и противодействию коррупции, этическому поведению и разрешению конфликта интересов. Национальное агентство по вопросам государственной службы разработало типовую программу обучения, подготовило 200 преподавателей и расширило с 1 до 32 сеть образовательных учреждений, которые предоставляют такое профессиональное обучение. В 2012 г. 29917 работников, что составляет 8% от общего количества государственных служащих, прошли обязательное профессиональное обучение. Закон о предупреждении коррупции 2014 г. сначала передал право утверждать правила этического поведения государственных служащих Национальному агентству по предупреждению коррупции, но впоследствии в соответствии с новыми поправками эти полномочия вновь вернулись к Национальному агентству по вопросам государственной службы. Национальное агентство по предупреждению коррупции будет заниматься разъяснениями, оказанием методической и консультационной помощи в части применения актов законодательства по вопросам этического поведения.

Несколько новых Кодексов поведения было приняты в **Узбекистане** после предыдущего раунда мониторинга, в том числе: Правила этического поведения судей и Этический кодекс (Профессиональная этика) работников органов прокуратуры, утвержденные в 2013 г., а также Этический кодекс работников Счетной палаты, утвержденный в 2014 г. Комплексный план антикоррупционных мероприятий на 2015 год обязывает все государственные органы принять и ввести в действие нормы этического поведения работников. Кроме того, Генеральная прокуратура разработала проект Этического кодекса работников государственных органов, призванный

установить общие этические правила для всех государственных служащих. Проект был разработан с учетом рекомендаций Совета Европы по модельному Кодексу поведения для государственных служащих, а также другой мировой практики, он был принят Кабинетом министров в марте 2016 г. В Академии государственной службы нет отдельного предмета, связанного с противодействием коррупции или вопросами этики. Ряд министерств и ведомств проводят профессиональную подготовку государственных служащих по вопросам этики и предупреждения коррупции. Так, в 2014 г. Министерство финансов организовало подготовку по антикоррупционной тематике для 2101 слушателей из правительственных финансовых органов, в том числе региональных управлений финансов и Казначейства. Комплексный план антикоррупционных мероприятий на 2015 год предусматривает меры по усилению антикоррупционной тематики при преподавании учебных дисциплин в учреждениях по подготовке и переподготовке работников государственных органов.

Роль руководства в укреплении добропорядочности

В ходе предшествующих раундов мониторинга роль руководства органов государственной власти в предупреждении коррупции и обеспечении добропорядочности не исследовалась. Тем не менее, в ходе третьего раунда выяснилось, что она является одним из важных условий укрепления добропорядочности в системе государственного управления. Исследование АКС «О предотвращении коррупции в публичном секторе Восточной Европы и Центральной Азии»³⁶⁵ в главе 13 содержит примеры передовой практики, когда ответственность и опыт в сфере предупреждения коррупции децентрализованы по всей системе государственных органов управления. Исследование было посвящено в основном подразделениям, занимающимся вопросами коррупции или добропорядочности в различных органах государственной власти, а также той роли, которую они могут сыграть, помогая министру или руководителю государственного органа в выявлении рисков и создании средств противодействия, в оказании поддержки и осуществлении контроля за соблюдением национальных антикоррупционных мер в органах государственной власти, в консультировании госслужащих по различным вопросам борьбы с коррупцией и обеспечения добропорядочности. В исследовании «Обучение вопросам этики для государственных должностных лиц», подготовленное АКС в 2013 году совместно с Программой «Сигма» и Сетью добропорядочности в государственных органах власти ОЭСР, также подчеркивалась роль руководства в содействии добропорядочности на личном примере и за счет установления приоритетности таких областей деятельности в сфере этики, как обучение.

Например, в **Болгарии** в рамках министерств и правительственных учреждений созданы инспекции, которые осуществляют оценку коррупционных рисков и предлагают соответствующие меры с целью минимизации рисков, сбора и анализа информации, а также проведения проверок по случаям коррупции в соответствии с Законом «О предотвращении и обнаружении конфликта интересов». Главная инспекция координирует и направляет деятельность инспекций.

В **Хорватии** руководитель каждого государственного органа назначает уполномоченного по вопросам этики, который, помимо прочего, осуществляет контроль за реализацией этического кодекса, проводит консультации для государственных служащих и рассматривает жалобы граждан по возможным нарушениям.

Эстония назначила контактных лиц по борьбе с коррупцией в каждом министерстве. Их задача состоит в том, чтобы контролировать выполнение задач, предусмотренных в стратегии борьбы с коррупцией, а также выступать с предложением новых мер борьбы с коррупцией в своей сфере деятельности. Эти координаторы не консультируют коллег по конкретным вопросам добропорядочности, и в долгосрочной перспективе правительство планирует назначить специальных должностных лиц, ответственных за добропорядочность.

³⁶⁵ Источник: <http://goo.gl/nI8MVu>.

В **Германии** Директива Федерального Правительства о предотвращении коррупции в федеральных органах власти устанавливает, что назначение контактного лица по вопросам предупреждения коррупции производится в зависимости от задач и размеров ведомства.

В **Нидерландах** правила освещения предполагаемых правонарушений требуют того, чтобы компетентный орган назначил одного или более доверенных лиц в организации. В **США** руководитель каждого федерального органа исполнительной власти несет ответственность и осуществляет личное руководство в формировании, сохранении и проведении ведомственной программы по вопросам этики. Руководитель каждого ведомства назначает работника для выполнения функций уполномоченного по вопросам этики, который обеспечивает управление программами ведомства по этому направлению, включая рассмотрение отчетов о финансовом положении, профессиональное обучение и подготовку учебных программ по вопросам этики, а также мониторинг действий администрации и контроль за эффективностью наказаний.

В скандинавских странах – **Дании, Норвегии и Швеции**, где не существует центральных, независимых антикоррупционных органов, акцент в значительной степени делается на основной менеджмент государственных учреждений. Совет по вопросам этики государственной службы **Турции** создал сеть сертифицированных инструкторов по вопросам этики в рамках всей государственной службы.

Третий раунд мониторинга СПД показал, что назначение уполномоченных контактных лиц по вопросам борьбы с коррупцией и этики получает широкое распространение в регионе АКС. В **Армении** были созданы контактные пункты по вопросам борьбы с коррупцией и комиссии по этике. **Азербайджан** в некоторых государственных органах ввёл институт уполномоченных по вопросам этики. В некоторых государственных органах **Грузии** имеются главные инспекторы. В **Кыргызстане** был создан институт представителей по предупреждению коррупции. Агентство по делам государственной службы **Казахстана** в дополнение к дисциплинарным комиссиям назначило советников по вопросам этики в государственных учреждениях и в местных советах. Контактные лица по борьбе с коррупцией были также созданы в **Украине**.

В дополнение к комиссиям по вопросам этики и контактными лицам по борьбе с коррупцией многие страны находятся в процессе создания в государственных органах подразделений внутреннего аудита. Хотя этот подход может быть полезным в обеспечении ведущей роли руководства государственных органов в деле предотвращения коррупции, большинство отчетов о мониторинге особо отмечают, что эти учреждения часто слабы, имеют нечеткие мандаты, не способны обеспечить свою независимость, их возможности ограничены, а также отсутствует надлежащая координация между различными заинтересованными органами.

Информирование о коррупции и защита обличителей

В итоговом отчете за 2008 год отмечалось, что «совершенствование практики сообщения должностными лицами и обычными гражданами о фактах коррупционных правонарушений позволит увеличить вероятность их раскрываемости. Более жесткие правовые обязательства о такого рода информировании являются одним из подходов, тем не менее, это должно подкрепляться другими мерами, например защитой обличителей и устранением слишком строгих положений в отношении клеветы»³⁶⁶. В итоговом отчете за 2013 год отмечалось также, что, хотя страны-члены СПД предприняли шаги по укреплению правового обязательства государственных служащих сообщать о фактах коррупции и других связанных с ней правонарушениях, такого рода информирование не является распространенным явлением в практической жизни и отсутствуют какие-либо значимые статистические данные по данной теме.

³⁶⁶ Итоговый отчет ОЭСР/АКС «Оценка прогресса в период 2003-2007 годов» (2008), с.13, <http://goo.gl/hCEdNN>.

В ходе первого раунда мониторинга ни в одной из стран-членов СПД не было законодательства о защите обличителей. Ко времени проведения второго раунд ряд стран ввели новые правовые положения относительно их защиты. Это является позитивным, однако недостаточно лишь закрепления в законодательстве положения о защите обличителей. Повышение осведомленности и практические меры по поддержке применения законодательства необходимы во всех странах СПД.

Третий раунд мониторинга подтвердил тенденцию: в некоторых странах уже существуют отдельные правовые нормы, касающиеся информирования и защиты обличителей, в том числе законы о государственной службе или борьбе с коррупцией, однако они не эффективны на практике и не получают должной поддержки со стороны организаций, осуществляющих профессиональную подготовку, или специализированных учреждений. В некоторых странах создана новая, более разработанная правовая база, включающая Закон о защите обличителей в **Грузии** и соответствующие положения Закона о предотвращении коррупции в **Украине**. **Казахстан** ввел практику награждения обличителей, которая является уникальной в регионе АКС.

Обязанность государственных должностных лиц сообщать об имеющихся у них подозрениях о коррупции установлена в **Армении** Законом «О государственной службе»; в случае, если такое лицо не выполняет данное обязательство, оно может быть подвергнуто уголовному преследованию. Постановление Правительства, принятое в 2011 г., установило порядок информирования и гарантирования безопасности должностных лиц, сообщающих о случаях коррупции. Однако Правительство не смогло предоставить никакой информации относительно применения этих норм; в процессе опроса государственных учреждений, проведенного организацией гражданского общества (ТИ Армения), не было получено ни единого примера донесения о коррупционном деянии. В отчете третьего раунда содержался вывод о том, что эти правила не функционируют из-за отсутствия доверия граждан к борьбе с коррупцией, правоохранительным органам, а также в связи с их опасениями, что лицо, сообщившее о факте коррупции, может быть подвергнуто преследованиям за ложное донесение или клевету. Для устранения этой проблемы в антикоррупционной стратегии на 2015-2018 гг. во взаимодействии с организациями гражданского общества планировалось провести совершенствование законодательства, касающегося лиц, сообщающих о правонарушениях. В частности, планом действий для стратегии предусмотрено создание к 2018 году гарантий правовой защиты лиц, сообщающих о коррупционных преступлениях.

В отчете третьего раунда мониторинга по **Азербайджану** отмечено следующее: «Похоже, что не были предприняты меры для законодательного закрепления обязанности сообщать о фактах коррупции или правил о защите обличителей. НАКПД на 2012-2015 годы предусматривает разработку проекта закона о лицах, сообщающих о проявлениях коррупции. О случаях коррупции можно сообщать по телефонам доверия. В Азербайджане поддерживают работу «горячие линии» связи, и они вроде бы хорошо работают. В Департамент Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией можно позвонить по короткому номеру 161; информацию можно также передать в неотложном порядке посредством специальных сервисов на сайтах Министерства образования и других государственных учреждений».

Грузия является лидером среди стран СПД в отношении защиты обличителей. Она приняла новое законодательство в ходе последнего раунда мониторинга и приступила к повышению осведомленности для содействия применению действующего законодательства.

Врезка 34. Защита обличителей в Грузии

В 2014-2015 г. Правительство Грузии внесло изменения в VI главу Закона «О конфликте интересов и коррупции на государственной службе», посвященную защите обличителей, в целях повышения эффективности системы их защиты в стране, а также приведения положений в соответствие с международными стандартами.

Поправки, внесенные в 2014 г., позволили обеспечить анонимное и конфиденциальное информирование о случаях коррупции, которое согласно статье 20-3 Закона может осуществляться анонимно. В соответствии со статьей 20-4 государственный орган, который получил сообщение обличителя обязан сохранять конфиденциальность личности информатора, если последний не предоставит письменное разрешение на раскрытие источника информации. Нарушение этой статьи государственным служащим, если это не уголовное правонарушение или административный проступок, влечет за собой дисциплинарное наказание.

Контроль за предоставлением защиты, предусмотренной в отношении обличителей, осуществляется руководителем соответствующего государственного органа. Гарантии защиты обличителей включают запрет на запугивание, притеснение, принуждение, унижение, причинение морального или материального вреда, применение насилия или угрозы насилия, дискриминационное обращение или осуществление иных незаконных деяний против обличителя или его/ее близкого родственника. Кроме того, обличитель не может быть подвергнут административным процедурам, гражданско-правовому иску, судебному преследованию, репрессивным мерам или нести в других отношениях ответственность за обстоятельства, связанные с фактами доноса.

В 2015 г. были внесены очередные поправки в Закон для усиления защиты обличителей. Поправки расширяют сферу защиты и позволяют не только «действующим и бывшим государственным служащим», но и «любому лицу» информировать орган, рассматривающий заявление, следователя, прокурора и/или Омбудсмена о нарушении государственным служащим (обличенным) законодательства или норм, содержащих общие правила этики и поведения, при наличии таковых, причинившим или способным причинить ущерб государственным интересам или репутации соответствующего государственного учреждения. Кроме того, в соответствии с изменениями, обличитель сможет информировать гражданское общество и средства массовой информации непосредственно после принятия решения органом, рассматривавшим заявление, следователем, прокурором или Омбудсменом в отличие от ранее применявшихся правил, когда обличителю для этого было необходимо в течение двух месяцев ждать принятия решения государственным органом. Кроме того, был введен механизм подачи заявлений в электронном виде, позволяющий инициировать конфиденциальное обращение в случае сомнения в правомерных действиях государственных служащих. Жалобы по вопросам соблюдения норм о защите обличителей можно будет направлять в Бюро государственной службы (БГС).

В начале 2015 г. БГС при поддержке международных партнеров запустило проект «Укрепление института защиты обличителей в Грузии» для повышения осведомленности государственных служащих о правовых нормах защиты обличителей и своих правах. Международные эксперты подготовили учебное пособие и провели подготовку инструкторов для 12 местных экспертов из правительственных и неправительственных учреждений, которые проводят тренинги для государственных служащих Грузии. Кроме того, БГС совместно с местными экспертами организовало индивидуальные занятия с представителями кадровых служб и департаментов внутреннего контроля всех профильных министерств с целью помочь государственным служащим лучше понять действующие правила, процедуры и их права. Были подготовлены рекламные материалы, в том числе брошюры, графические и видеоматериалы, а также организованы обсуждения в рамках круглого стола, передававшие всеми основными информационными каналами Грузии. БГС планирует продолжить эту кампанию на уровне органов местного самоуправления, а также провести до конца года тренинги по меньшей мере для двух представителей каждого государственного и местного органа власти.

После того как были приняты поправки к закону было зарегистрировано несколько случаев сообщений о нарушениях.

Источник: Министерство юстиции Грузии, Национальный координатор АКС.

В 2012 г. Закон «О государственной службе» **Казахстана** был дополнен главой «Служебная этика государственных служащих», которая установила обязательство руководства государственного органа принимать меры по защите государственного служащего, сообщившего о достоверных случаях коррупционных правонарушений. Тем не менее, правила, которые бы регламентировали такую защиту обличителя на практике, не были введены. Количество государственных служащих, сообщивших о фактах коррупции, низкое, и с введением новой нормы эта ситуация не изменилась: в 2011 г. было отмечено 43 сообщения, в 2012 г. - 49 и в 2013 г. - 46. Для поощрения обличителей в 2012 г. Правительство утвердило «Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией». В 2013 г.

были поощрены 172 чел. на сумму 19 млн. тенге, что помогло возбудить 216 уголовных дел, которые были направлены в суд.

После второго раунда мониторинга в **Кыргызстане** не было предпринято никаких шагов для исполнения рекомендации по сообщению о коррупционных правонарушениях и обличителям. В ходе третьего раунда мониторинга проект Плана мероприятий по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы предусматривал принятие закона о защите обличителей и установлении органа, ответственного за реализацию этого Закона. Уже после третьего раунда мониторинга Кыргызский парламент инициировал разработку законодательства, посвященного лицам, сообщающим о правонарушениях, и в мае 2016 г. в первом чтении был принят закон «О защите лиц, сообщающих о коррупционных нарушениях». Закон предусматривает, что сведения о лицах, сообщающих о коррупционных нарушениях, составляют государственную тайну и должны охраняться службой государственного обвинения и другими государственными органами. Следует отметить, что эффективно законодательство в этой сфере обычно посвящено защите таких лиц от преследований на работе. Этот аспект, однако, пока не охвачен регулированием в Кыргызстане.

Закон «О борьбе с коррупцией» **Монголии** требует от лиц, указанных в законе, незамедлительно сообщать в Независимый орган по борьбе с коррупцией любую информацию о коррупции, полученную в ходе исполнении ими своих служебных обязанностей. Закон о борьбе с коррупцией устанавливает обязанность для лиц, занимающих следующие должности: а) исполнительные или руководящие должности на политической, административной или специальной государственной службе; б) руководители или уполномоченные работники юридических лиц, в которых государство или местная администрация имеет полное или частичное доленое участие; в) руководители и должностные лица неправительственных организаций, постоянно или временно выполняющие определенные государственные функции в соответствии с законодательством; г) кандидаты на выборах и д) публичные должностные лица, которые были включены в перечень, утверждаемый уполномоченным органом. Отсутствует законодательство о защите обличителей. Не имеется сообщений об поощрении обличения со стороны органов государственной власти, а также статистических данных о случаях информирования обличителями.

В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» **Таджикистана** любое лицо, сообщившее о правонарушении, связанном с коррупцией, или каким-либо другим образом оказывающее содействие в борьбе против коррупции, находится под защитой государства. Кодекс об административных нарушениях предусматривает, что непредставление информации правоохранительным органам о нарушениях, связанных с коррупцией, является нарушением закона и наказывается штрафом. Уголовный кодекс запрещает уголовное преследование лица в связи с информированием им правоохранительных органов, что частично декриминализует клевету. Закон «О государственной службе» предусматривает гарантии государственным служащим, включая, гарантию защиты государственного служащего от насилия, угроз и других неправомерных действий, связанных с исполнением им должностных обязанностей, однако это не защитит обличителя от преследования. Отсутствует информация, которая позволила бы оценить, как эти положения применяются на практике.

Обязательство государственных служащих сообщать о подозрениях коррупции и защита обличителей были установлены в прошлом в **Украине** Законом «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». С 2014 г. порядок информирования и защиты обличителей регулируется Законом «О предотвращении коррупции». Закон устанавливает определение обличителя и процедуру его защиты, включая защиту от личного вреда, аналогичную охране свидетелей, или защите от негативных мер воздействия со стороны руководителя или работодателя. Закон также устанавливает, что информация об обличителе может быть разглашена только с его/ее согласия. Предусматривается также, что принимаются анонимные сообщения. Национальное агентство по предупреждению коррупции должно осуществлять постоянный мониторинг

соблюдения закона в отношении защиты обличителей, а также проводить ежегодный анализ и пересмотр государственной политики в этой сфере. До настоящего времени не было проведено никаких соответствующих программ профессиональной подготовки с целью способствовать применению новых правил. Какая-либо информация о практическом использовании отсутствует.

Глава 19 исследования АКС о предотвращении коррупции в государственном секторе представляет передовую практику информирования о коррупционных проявлениях и защиты обличителей. В отчете отмечается, что многие страны используют специальные телефонные горячие линии для сообщения о фактах коррупции и/или специально разработанные онлайн-инструменты информирования. Например, в **Словении** существует пошаговая онлайн-форма, которая предлагает пользователю определить, к какой одной из девяти предопределенных категорий отчета относятся конкретный случай, описать, что, где и когда произошло, а также указать данные о подозреваемом лице.

Фактически во всех странах АКС имеется либо уголовное законодательство, содержащее обязательства информировать и ответственность за неинформирование, или специальные подзаконные акты о представлении сообщений. Одним из важных положений в таких правилах является возможность для информатора остаться анонимным. В **Австрии** в 2013 г. была создана онлайн-служба, позволяющая представлять анонимную информацию, запрещая при этом властям отслеживать идентификационные данные обличителя.

Во многих странах АКС также существует правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупционных нарушений. **Румыния** имеет специальный закон, устанавливающий защиту обличителей, – «О защите сотрудников от государственных органов власти, государственных учреждений и других подразделений, при уведомлении о нарушении закона». В **Словении** юридическая основа для донесений о коррупции заложена в Законе о добропорядочности и предупреждении коррупции. В соответствии с законом, Комиссия по предупреждению коррупции, является уполномоченным органом по защите лиц, сообщающих о фактах нарушений. Закон о защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, также существует в **Боснии и Герцеговине**. Определенные положения о защите лиц, информирующих о фактах коррупции, встречаются также в других странах региона. Они могут быть предусмотрены в трудовом законодательстве (например, **Хорватия, Латвия, Черногория**), в законах о государственной службе (например, **Хорватия, Черногория**), в законах о борьбе с/предупреждении коррупции/конфликтов интересов (**Латвия, Черногория**) или специальными правительственными постановлениями (**Молдова**).

Врезка 35. Защита лиц, сообщающих о правонарушениях, в Черногории

С 1 января 2016 г. защита лиц, сообщающих о правонарушениях, в Черногории регулируется Законом о предупреждении коррупции (Официальный вестник, №53/15). В Части III закона предусмотрена комплексная система защиты лиц, сообщающих о правонарушениях (статьи 44-70). Помимо прочего, соответствующие статьи подробно регулируют следующее: направление лицом сообщений о фактах коррупции в государственный орган, компанию, иному юридическому лицу или предпринимателю («орган/компания»); содержание сообщения; конфиденциальность данных; действия или процедуры в органе/компании, в том числе назначение лиц для получения и принятия решений о действиях по получении сообщений, уведомления и принятых мерах; сообщение о фактах коррупции в Агентство по предупреждению коррупции; действия агентства по получению сообщения и по долгу службы; заключения и рекомендации агентства; защита личной информации и прав лиц, сообщивших о правонарушениях; возбуждение уголовного дела и передача его компетентным органам для защиты лица, сообщившего о правонарушении; обязательства агентства в отношении прав этого лица на защиту; бремя доказывания; участие третьих лиц; помощь со стороны агентства; компенсация ущерба и вознаграждение лицам, сообщающим о правонарушении.

Положения о защите лиц, сообщающих о правонарушениях, также включены в Уголовный кодекс и в закон «О свободе доступа к информации».

С вступление в силу закона о предупреждении коррупции утратили свою силу положения трудового законодательства и Закон «О государственных служащих и работниках», касавшиеся лиц, сообщающих о правонарушениях.

Источник: информация правительства Черногории.

Финансовая компенсация обличителям может быть важной частью схемы защиты. Как уже упоминалось выше, **Казахстан**, вероятно, является единственной страной в регионе АКС с действующим механизмом финансового поощрения лиц, сообщающих о фактах нарушений. Законом о противодействии коррупции предусмотрено, что лица, сообщающие о фактах коррупции или сотрудничающие в противодействии коррупции иным образом, защищаются государством и должны быть вознаграждены. Правила вознаграждения за такого рода сообщения и сотрудничество установлены в постановлении правительства, принятом в 2015 г. Вознаграждение выплачивается только в случае, если сообщаемые факты подтвердились и после вынесения приговора судом. Личная информация о лицах, сообщающих о фактах коррупции, является государственной тайной. Сумма индивидуального вознаграждения колеблется в зависимости от тяжести сообщаемого коррупционного случая. С момента принятия законодательного положения в 2012 – 2015 гг. вознаграждение было выплачено 343 лицам на общую сумму 40,7 млн тенге (около 100 000 евро). Механизм финансового премирования существует также среди стран ОЭСР (например, в **Южной Корее** и **США**).

Эффективные системы защиты обличителей достаточно редки даже в странах ОЭСР. Вопрос эффективности мер защиты их остается предметом споров даже в странах с прогрессивными формами регулирования. Однако, для некоторых стран характерен успешный опыт: 86% британских топ-менеджеров заявили, что они могут свободно сообщать о случаях мошенничества или коррупции по сравнению с 54% в остальной Европе³⁶⁷. Информирование о фактах нарушений и защиты обличителей в **Великобритании** регулируются Законом «О раскрытии сведений, представляющих общественный интерес», принятым в 1998 г. Закон предусматривает широкий охват вариантов сообщений; возможность раскрывать широкий спектр правонарушений; в случае увольнения обличителя на работодателя возлагается обязанность доказать и продемонстрировать, что увольнение не было связано с актом разоблачения; обличители, пострадавшие от возмездия, могут получить денежную компенсацию.

³⁶⁷ См. тематический отчет.

Таблица 37. Сфера защиты разоблачителей в публичном и частном секторе, 2014 г.

	Публичный и частный сектор					
	Работники	Консультанты	Поставщики	Временные работники	Бывшие работники	Волонтеры
Австралия	● ■	● ■	● □	● □	● □	○
Австрия	● □	○ □	○ □	● □	● □	●
Бельгия	● □	○ □	○ □	● □	○ □	○
Канада	● □	● □	● □	● □	● □	○
Чили	● □	○ □	○ □	○ □	○ □	○
Чехия	● ■	○ □	○ □	○ □	○ □	○
Эстония	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Франция	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Германия	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	○
Венгрия	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Исландия	● □	○ □	○ □	● □	○ □	○
Ирландия	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	○
Израиль	● ■	● □	○ □	● ■	● ■	○
Италия	● □	● □	○ □	● □	● □	○
Япония	● ■	○ □	○ □	● ■	○ □	○
Южная Корея	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Мексика	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Нидерланды	● ■	○ □	○ □	● ■	● ■	○
Новая Зеландия	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Норвегия	● ■	○ □	○ □	○ □	○ □	○
Словакия	● □	○ □	○ □	○ □	○ □	○
Словения	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	●
Швейцария	● ■	○ □	○ □	● ■	○ □	○
Турция	● □	● □	○ □	● □	○ □	○
Великобритания	● ■	● ■	● ■	● ■	○ □	○
США	● ■	● □	○ □	● ■	● ■	○
Всего ОЭСР				□	□	□
Да: ● (Публичный сектор), ■ (Частный сектор)	26, 18	16, 11	12, 10	22, 15	16, 12	8
Нет: ○ (Публичный сектор), □ (Частный сектор)	0, 8	10, 15	14, 16	4, 11	10, 14	18
Бразилия	● □	○ □	○ □	● □	○ □	○
Колумбия	● ■	● ■	● ■	● ■	● ■	○
Латвия	● ■	● □	○ □	○ □	○ □	○
Россия	● □	○ □	○ □	○ □	○ □	○

Источник: ОЭСР (2014), Опрос относительно управления конфликтом интересов в органах исполнительной власти и защиты разоблачителей; цитата из ОЭСР (2015), "Защита разоблачителей", Government at a Glance 2015, Издательство ОЭСР, Париж. Доступно на сайте <http://goo.gl/f1TW2y>.

Выводы и рекомендации

Содействие добропорядочности на государственной службе в странах АКС часто является одним из приоритетов национальной стратегии борьбы с коррупцией, реформы государственного управления и других направлений национальной политики. В то же время цели и меры содействия добропорядочности на государственной службе не всегда основываются на учете рисков или других факторов. Кроме того, координация осуществления и мониторинг мер, способствующих достижению добропорядочности на государственной службе, часто рассредоточены между различными институтами и не нацелены на оценку их воздействия. Обеспечение систематического подхода к разработке и реализации политики добропорядочности государственных служащих в соответствии с будущей Рекомендацией ОЭСР о добропорядочности в публичном секторе³⁶⁸ позволит усилить их влияние.

Ведущая роль министров, руководителей органов государственной власти и местных органов самоуправления, а также других руководителей публичных учреждений является залогом проведения успешной политики добропорядочности в публичном секторе. Такая ведущая роль может активно продвигаться за счет, например, инициирования и разработки отраслевых планов антикоррупционных действий, выделения ресурсов на их осуществление, укрепления подотчетности и организации выступлений руководителей государственных органов по вопросам борьбы с коррупцией и добропорядочности. Исследование АКС о предотвращении коррупции в публичном секторе содержит примеры надлежащей практики, когда ответственность за предотвращение коррупции децентрализованы по органам публичного управления. Третий раунд мониторинга СПД продемонстрировал, что назначение контактных лиц по вопросам борьбы с коррупцией и этики, а также создание подразделений внутреннего аудита в государственных органах стали достаточно распространенными. Эти подразделения действительно могут оказать помощь руководителям государственных органов в деле предотвращения коррупции, однако для достижения этой цели требуется укрепление этих подразделений.

Результаты третьего раунда мониторинга СПД свидетельствуют об успешном осуществлении конкретных рекомендаций, касающихся добропорядочности на государственной службе. Во многих странах в законодательстве установлены разграничения между политическими и профессиональными должностями с целью защиты профессиональных государственных служащих от политизации. Однако чрезмерное давление со стороны политических должностных лиц на государственных служащих на практике остается весьма распространенным явлением. Увольнения государственных служащих после смены правительств подрывают стабильность службы. Отсутствие самостоятельности государственных служащих в процессе принятия ими решений является серьезной проблемой.

Дальнейший прогресс был отмечен в направлении приема кадров на основании профессиональных качеств и личных заслуг: в ряде стран конкурсные процедуры на основе реальных заслуг были распространены на все должности публичной службы, произведено усовершенствование процедур найма персонала. Однако практика принятия решений руководителями государственных органов или политическим руководством по собственному произвольному усмотрению в процессе набора кадров по-прежнему остается широкой, а назначение на должность без проведения конкурса все еще распространено.

Лишь ограниченный прогресс отмечается в сфере оплаты труда. Во многих странах все еще не существует четких и прозрачных критериев распределения переменной части заработной платы, а дискреционные решения руководства по-прежнему широко распространены. Во многих странах предпринимаются попытки увязать предоставление премий и прочих поощрений к оценке результатов труда, однако результаты этих усилий не очень хорошо известны. В то время как система оплаты труда может являться многообещающим инструментом для повышения мотивации

³⁶⁸ См. проект <http://goo.gl/hvOEZ7>.

персонала, её реализация на практике может стать сложным и дорогостоящим процессом, особенно в период, когда государственная служба претерпевает серьезные преобразования и способна привести к усилению политизации.

В ходе третьего раунда мониторинга был произведен пересмотр правовых и институциональных рамок управления конфликтом интересов и отмечен существенный прогресс в ряде стран. Несмотря на то, что были уточнены правовые положения и усилены механизмы контроля, включая систему подачи деклараций об имуществе и интересах, нет каких-либо доказательств того, что эти усилия на практике привели к сокращению количества конфликтов интересов.

Многие страны обновили общие этические кодексы и разработали кодексы применительно к отдельным секторам и отраслям, однако влияние этих кодексов на практическое поведение государственных служащих является ограниченным. Есть несколько примеров кодексов для секторов с высоким коррупционным риском, так, например, довольно широко распространены кодексы должностных лиц налоговых и судебных органов. Учреждения, которые отвечают за продвижение вопросов этики – комиссии по вопросам этики в государственных органах, в странах только начинают создаваться. В некоторых государствах была усовершенствована профессиональная подготовка государственных служащих, однако мало что известно о её качестве и влиянии.

Третий раунд мониторинга продемонстрировал, что во многих странах введены базовые правовые нормы в отношении информирования о фактах коррупционных проявлений, а в некоторых государствах введено регулирование защиты разоблачителей. Для содействия в реализации этих положений на практике требуются специализированное обучение, а также органы, ответственные за практическую реализацию.

Несмотря на то, что отмечается прогресс в введении новых правил и создании органов, ответственных за обеспечение добропорядочности в публичном секторе, предпринимаемые в странах АКС усилия по оценке воздействия нормативно-правовой базы и существующих органов являются весьма ограниченными. Только отдельные страны проводят регулярные специализированные опросы или другие исследования в целях получения доказательств, необходимых для разработки и применения эффективной политики.

Основываясь на приведенных выше выводах, для дальнейшего укрепления добропорядочности на публичной службе в Восточной Европе и Центральной Азии предлагаются следующие **рекомендации**:

- Разработать и реализовать политику укрепления добропорядочности в публичном секторе, например, в рамках антикоррупционной политики, отраслевых, местных или других видов политики, включая определение целей с учетом рисков, проводимых мер, наказания, механизма контроля и мониторинга реализации.
- Укрепить роль руководства публичных учреждений в обеспечении добропорядочности.
- Обеспечить профессионализм и не допускать политизации на государственной службе:
 - обеспечить правовое разделение политических и профессиональных должностей на государственной службе;
 - обеспечить защиту и следить за стабильностью профессиональной государственной службы;
 - укреплять самостоятельность принятия решений профессиональными государственными служащими.
- Развивать государственную службу с учетом профессиональных качеств и личных заслуг:

- обеспечить в законодательстве и на практике назначение всех профессиональных государственных служащих независимо от должности на основании критериев профессиональных качеств и личных заслуг;
- ввести продвижение по службе и понижение в должности на основе учета реальных заслуг.
- Гарантировать справедливую и прозрачную систему оплаты труда:
 - обеспечить прозрачную и справедливую систему оплаты труда всем категориям государственных служащих;
 - установить правила прозрачного и объективного распределения надбавок и дополнительных выплат, осуществлять контроль за их применением.
- Определить и применять ограничения и правила регулирования конфликта интересов:
 - уточнить правила о запрещенных конфликтах и ограничениях, определить категории государственных служащих, подпадающих под эти правила, с акцентом на высокопоставленных должностных лицах и должностных лиц, работающих в зонах повышенного коррупционного риска;
 - предоставлять практическое обучение и технические руководства соответствующим категориям служащих;
 - реализовать эти правила путем создания государственного органа, ответственного за осуществление контроля за соблюдением правил и применение наказаний.
- Укреплять систему декларирования имущества и доходов:
 - обеспечить дальнейшее укрепление системы подачи деклараций об имуществе и доходах, особенно для высокопоставленных должностных лиц и должностных лиц, работающих в зонах повышенного коррупционного риска;
 - наделить органы, ответственные за реализацию системы декларирования имущества, обязанностями, правами и ресурсами, необходимыми для опубликования, проведения проверки, применение наказания, сбора статистических данных и оценки воздействия.
- Совершенствовать кодексы поведения:
 - принять современные кодексы поведения для всех категорий государственных служащих, отдельных секторов и областей повышенного риска;
 - предоставлять по запросу практические советы и рекомендации, письменные инструкции, организовать профессиональное обучение и консультирование;
 - обеспечить контроль за правоприменением.
- Активизировать практику сообщений о фактах коррупции и защиты разоблачителей:
 - осуществлять мониторинг сообщений государственных служащих, обеспечить проведение тренингов, совершенствовать каналы информирования;
 - продолжать развивать законодательство о разоблачителях, обеспечивать практическую подготовку, назначить ответственный государственный орган, осуществлять сбор статистических данных.
- Проводить оценку воздействия политики укрепления добропорядочности:

- заказывать проведение и использовать результаты специальных опросов по вопросам доверия граждан к различным ветвям публичной власти, о конфликтах интересов и добропорядочности государственных служащих;
- заказывать проведение и использовать результаты опросов об отношении со стороны государственных служащих.

Государственные закупки

Государственные закупки являются одной из областей государственного управления, которые в значительной мере подвержены коррупции. Жесткая конкуренция за государственный заказ делает государственные закупки «рассадником взяточничества»³⁶⁹. Это особенно актуально в условиях экономического спада и связанной с ним нехваткой имеющихся ресурсов. Взяточничество и другие формы коррупции могут возникать на всех этапах цикла государственных закупок: от оценки и планирования потребностей закупки, определения конкурсных требований, выбора процедуры закупок, управления закупочным контрактом и до обжалования. Конвенция ООН против коррупции (ст. 9) предусматривает, что каждое государство-участник принимает необходимые меры для создания надлежащих систем закупок на основе прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений, которые являются эффективными с точки зрения предупреждения коррупции.

Второй раунд мониторинга стран СПД показал, что, хотя было предпринято большое количество значительных усилий для осуществления реформ в целях улучшения правовой базы и практики государственных закупок, они по-прежнему вызывают серьезную озабоченность и требуют принятия дальнейших мер. В целом, наметилась тенденция к упрощению закупочных процедур, повышению их прозрачности, внедрению систем электронных закупок или их элементов, к укреплению механизмов обжалования и надзора. Несколько стран, пытаясь представить соответствующие реформы, сталкиваются с серьезными проблемами в создании организационных и кадровых возможностей и обеспечении необходимых ресурсов для реализации на практике новых правовых норм.

С начала третьего раунда мониторинга в ряде стран СПД проведены дальнейшие реформы, направленные на упорядочение соответствующих процедур, обеспечение конкуренции и перевод закупочных операций на электронную платформу. Наиболее комплексные реформы произошли в **Казахстане, Кыргызстане, Монголии и Украине**.

Организационная структура национальных систем государственных закупок должна сопоставляться с рядом международных индикаторов, в частности: пересмотренные директивы Европейского Союза о закупках 2014 года, пересмотренный Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 года, Соглашение ВТО о государственных закупках, Основные принципы ЕБРР эффективного режима правового регулирования системы государственных закупок, и – особенно актуальны в антикоррупционном контексте – принципы ОЭСР по повышению добропорядочности в сфере государственных закупок³⁷⁰ и Минимальные стандарты «Трансперенси Интернешнл»³⁷¹.

³⁶⁹ ОЭСР (2007), Взяточничество в сфере государственных закупок: методы, участники и контр-меры, стр. 9, <http://goo.gl/QqzIQX>.

³⁷⁰ Принципы, содержащиеся в приложении к рекомендации Совета ОЭСР от 16 октября 2008 г., <http://goo.gl/BehGD4>. См. также обзор международных стандартов в: «Доклад об антикоррупционных мерах в сфере публичных закупок. Лучшие международные практики», 2015 г., доклад в рамках проекта ЕС «Гармонизация системы государственных закупок в Украине со стандартами ЕС», доступно на сайте <http://goo.gl/msx24N>.

³⁷¹ Доступны на сайте <http://goo.gl/RvUWrf>.

Таблица 38. Присоединение к соглашению ВТО о государственных закупках

Страна	Статус
Армения	июнь 2015 г. (присоединение)
Азербайджан	-
Грузия	В процессе
Казахстан	Обязательство присоединиться
Кыргызстан	В процессе
Монголия	Обязательство присоединиться
Таджикистан	В процессе
Украина	Май 2016 года (присоединение)
Узбекистан	-

Примечание: «В процессе» означает, что в стране началась процедура присоединения; «обязательство присоединиться» означает, что страна в протоколе о присоединении к ВТО обязалась инициировать присоединение к СГЗ.

Источник: ВТО, <https://goo.gl/A8u1WZ>.

Система закупок и ее функции

До недавнего времени все страны СПД использовали децентрализованные системы закупок. Как было отражено в итоговом отчете СПД 2013 года, в то время как результатом децентрализации закупочных полномочий должно стать повышение эффективности государственных закупок, она же создает дополнительные коррупционные риски, так как требует более эффективных механизмов подотчетности, включая более совершенный надзор и контроль³⁷². С того времени Монголия и Казахстан перешли к централизованной системе путем создания центрального закупочного органа. Это соответствует общей тенденции в странах ОЭСР. В 2013 году в **Монголии** были приняты поправки, которые учредили Агентство по правительственным закупкам (АПЗ), ответственное за организацию и осуществление закупочных операций, вместо отраслевых министерств. АПЗ отвечает за все закупки крупных проектов (например, межрайонные дороги и электростанции) и заключение рамочных соглашений на предметы общего пользования (например, канцелярские принадлежности), приобретаемые отраслевыми министерствами³⁷³. В 2014 году в **Казахстане** были внесены поправки, которые позволили правительству назначить единого организатора закупок для центральных органов власти, а с 2015 года руководители местных органов должны поступать так же в отношении местных закупок³⁷⁴. Такая организация была сохранена в новом Законе о государственных закупках (ЗГЗ), принятом в январе 2016 года. В **Таджикистане** Агентство по государственным закупкам осуществляет закупки для организаций, которые не имеют статус «правомочной закупающей организации» (подавляющее большинство организаций публичного сектора не имеют такой статус)³⁷⁵. В новом ЗГЗ (принят в 2016 году) **Украины** предусмотрена возможность назначать централизованную закупочную организацию (юридических лиц); правительство или органы местного самоуправления могут назначать такие организации для проведения процедур закупок и осуществления рамочных закупок для закупающих органов.

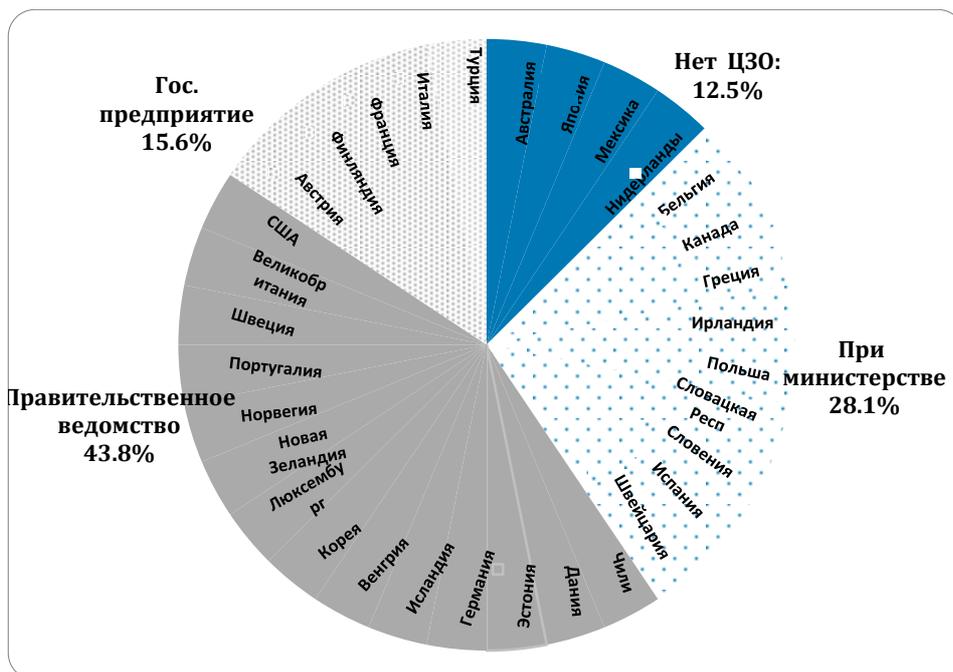
³⁷² ОЭСР/АКС (2013), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2009-2013 гг., стр. 128, доступно на сайте <http://goo.gl/2Cz7dx>.

³⁷³ ОЭСР/АКС (2015), Совместный отчет по первому и второму раундам мониторинга Монголии, стр. 76.

³⁷⁴ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Казахстана, стр. 95.

³⁷⁵ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Таджикистана, стр. 85-86.

Рис. 10. Правовой статус центральных закупочных органов в странах ОЭСР



Источник: ОЭСР (2014), Обзор по государственным закупкам. Цитата из: ОЭСР (2015), Government at a Glance 2015 г., Издательство ОЭСР, Париж, доступ на сайте <http://goo.gl/QQGXuL>.

Как отмечено в издании ОЭСР Government At Glance 2015 года, число стран ОЭСР, где создаются центральные закупочные органы (ЦЗО) растет, о чем свидетельствуют созданные ЦЗО, например, в Чили, Эстонии и Люксембурге. На самом деле, за исключением Австралии, Японии, Мексики, Нидерландов, во всех стран ОЭСР, которые ответили на опрос, созданы ЦЗО.³⁷⁶ Как сообщается, мотивы создания ЦЗО в странах ОЭСР включают: лучшие цены на товары и услуги (100%), более низкие операционные издержки (96%), оптимизация кадрового и экспертного потенциала (81%), повышение юридической, технической, экономической и договорной определенности (81%), и больше простоты и удобства в использовании (78%)³⁷⁷.

³⁷⁶ ОЭСР (2014), Обзор по государственным закупкам. Цитата из: ОЭСР (2015), Government at a Glance 2015 г., Издательство ОЭСР, стр. 142, доступно на сайте <http://goo.gl/QQGXuL>.

³⁷⁷ Там же, стр. 142.

Таблица 39. Роль центральных закупочных органов в странах ОЭСР

	Закупочный орган, который агрегирует спрос и закупки	Администратор национальной системы присуждения рамочных контрактов или других консолидированных инструментов	Координация подготовки должностных лиц, отвечающих за государственные закупки	Определение политики для закупочных организаций
Австрия	●	●	○	○
Бельгия	○	●	○	○
Канада	●	●	○	○
Чили	○	●	●	●
Дания	○	●	○	●
Эстония	○	●	○	○
Финляндия	●	●	○	○
Франция	●	●	●	○
Германия	●	○	○	○
Греция	●	●	●	●
Венгрия	●	●	○	○
Исландия	○	●	●	○
Ирландия	●	●	●	●
Италия	●	●	○	○
Корея	●	●	●	○
Люксембург	●	○	○	○
Новая Зеландия	●	●	●	○
Норвегия	●	○	○	○
Польша	●	○	○	○
Португалия	●	●	○	○
Словацкая Республика	●	○	○	○
Словения	●	●	○	○
Испания	●	●	○	●
Швеция	○	●	○	○
Швейцария	●	●	●	●
Турция	●	○	○	○
Великобритания	●	●	●	●
США	●	●	●	●
ОЭСР в целом				
Да ●	22	22	10	8
Нет ○	6	6	18	20

Источник: ОЭСР (2014), Обзор по государственным закупкам. Цитата из: ОЭСР (2015), Government at a Glance 2015, Издательство ОЭСР, Париж, доступ на сайте <http://goo.gl/QQGxUL>.

Решение о распределении различных функций в сфере закупок между государственными органами оказывает существенное влияние на надежность системы закупок. В отчете по **Грузии** мониторинговый отчет СПД подверг критике тот факт, что существовавшее тогда Агентство государственных закупок Грузии совмещало функции регулирования, надзора и обжалования. Было отмечено, что это создает конфликт интересов, который может подрывать целостность системы³⁷⁸. С того времени система в Грузии была реформирована. Аналогичный вопрос был поднят в отношении **Таджикистана**, где в ходе мониторинга СПД была отмечена обеспокоенность тем, что

³⁷⁸ ОЭСР/АКС (2010), Отчет по второму раунду мониторинга Грузии, стр. 36, <https://goo.gl/WmGZwQ>.

наряду с внедрением и совершенствованием государственной политики в области государственных закупок и контроля за соблюдением нормативных требований и других функций уполномоченного органа по государственным закупкам, Агентство государственных закупок Таджикистана проводит государственные закупки товаров, работ и услуг от имени закупочных организаций, которые не имеют статуса «правомочная закупочная организация», вместе с такими закупочными организациями в совместных конкурсных комиссиях. Такая ситуация, когда один и тот же орган несет ответственность как за государственные закупки, так и за их надзор, считается вредной с точки зрения борьбы с коррупцией, так как такие функции должны быть разделены институционально³⁷⁹. Таджикистан отмечает, что им подготовлен проект нового ЗГЗ, которым предусматривается создание независимого контрольного органа.

В **Азербайджане**, как сообщается в отчете третьего раунда мониторинга, было отмечено, что концентрация обязанностей в Государственном агентстве по закупкам (ГАЗ) ведет к ситуации конфликта интересов. Согласно законодательству, закупки у единственного поставщика могут осуществляться в определенных обстоятельствах, но требует утверждения ГАЗ. Поскольку критерии для исключительного использования закупок у единственного поставщика ограничены соответствующим образом и имеют четкое обоснование, ответственность за их соблюдение прямым образом ложится на государственного заказчика, подлежит проверке и санкциям по мере необходимости. Также, не являясь голосующим членом конкурсной комиссии, которую должен организовать государственный заказчик, ГАЗ регулярно участвует в ее работе, особенно в случае крупных контрактов. В обоих случаях подрывается его способность самостоятельно рассматривать жалобы и наказывать нарушителей³⁸⁰.

Неконкурентные закупки и исключения

Одним из основных источников коррупции в системах государственных закупок является отсутствие конкуренции. Возможно, разрешить внеконкурсные (у единственного поставщика) закупки для недорогих закупок, было бы эффективным, но это открывает широкие возможности для злоупотреблений и, следовательно, должно быть сведено к минимуму и требует тщательного контроля. Закупки у единственного поставщика должны быть исключением, допускаться только в ограниченном количестве в очень специфических ситуациях. В 2007 году ОЭСР определила внеконкурсные процедуры закупок как источник беспокойства по причинам прозрачности, демократического надзора, цены-качества и коррупционных рисков³⁸¹. Совет ОЭСР рекомендует правительствам рассмотреть вопрос об установлении процедур по снижению возможных рисков для добропорядочности путем повышения прозрачности, руководства и контроля, в частности, в отношении исключений из конкурсных торгов, например, в случае чрезвычайных ситуаций или в целях защиты интересов национальной безопасности³⁸². Широкое применение внеконкурсных процедур по-прежнему вызывает обеспокоенность в некоторых странах СПД. Например, в Украине количество конкурсных закупочных процедур сокращается с 2010 года (см. рисунок ниже).

Другой серьезной проблемой с точки зрения предупреждения коррупции в сфере государственных закупок составляют исключения из Закона о государственных закупках (ЗГЗ). Неважно, какие положения о прозрачности и подотчетности содержит ЗГЗ, они теряют свое значение, если значительная часть государственных контрактов полностью освобождаются от действия этих положений или регулируются специальными несовершенными правилами. В отчете по мониторингу **Казахстана** отмечалось, что ЗГЗ содержал 67 различных исключений из сферы его регулирования. Некоторые из них были необоснованными и не соответствовали международным стандартам и передовой практике. Количество исключений увеличилось по сравнению со вторым

³⁷⁹ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Таджикистана, стр. 85.

³⁸⁰ ОЭСР/АКС (2013), Отчет по третьему раунду мониторинга Таджикистана, стр. 70.

³⁸¹ ОЭСР (2007), Взятничество в сфере государственных закупок: методы, участники и контрмеры, стр. 21.

³⁸² ОЭСР (2008), Принципы повышения добропорядочности в сфере государственных закупок.

раундом мониторинга, вопреки рекомендации по результатам мониторинга СПД³⁸³. В январе 2016 года в Казахстане вступил в силу новый Закон о государственных закупках, в котором изменены правила в этом отношении – почти все государственные закупки были включены в закон, но многие категории были перемещены в правила о закупке у единственного поставщика (54 категории). Очередной раунд мониторинга позволит оценить эти изменения.

Рис. 11. Объем по методам закупок, используемых в Украине (количество закупок, 2010-2015 гг.)



Источник: ОЭСР/АКС (2015), Отчет по третьему раунду мониторинга Украины, стр.131; данные Государственной службы статистики Украины (www.ukrstat.gov.ua)

ЗГЗ Украины 2010 года был признан в целом соответствующим международным стандартам. Однако, с тех пор закон был постепенно ослаблен многочисленными поправками, которые намеренно исключили целые отрасли или виды субъектов из его регулирования: государственные компании, оборонный сектор, закупки под экологическую инвестиционную программу, коммунальное хозяйство и др. В 2010 году поправки в законодательстве разрешили использовать закупки у единственного поставщика на все закупки, связанные с подготовкой Чемпионата Европы по футболу 2012 года. Данными поправками закупки были поручены специальному агентству, которое занималось организацией чемпионата, проводимого Украиной в качестве соорганизатора, но деятельность данного агентства по закупкам была омрачена многочисленными обвинениями в коррупции. Количество исключений из ЗГЗ увеличилось с пяти в 2010 году до 37 в конце 2013 года. Список закупок, которые регулируются специальными правилами, состоял из 10 пунктов в 2010 году, но уже в 2013 году включал 28 исключений³⁸⁴. Ситуация значительно улучшилась после реформ, проводимых в 2014-2015 годах. Новый Закон о публичных закупках (вступил в действие с 1 апреля 2016 года) включает 16 видов объектов закупок, где ЗГЗ не применяется. Кроме того, перечислены восемь сфер, где закупки регулируются специальными законами.

В Таджикистане некоторые крупные инфраструктурные проекты, как строительство важной ГЭС, на практике исключены из регулирования ЗГЗ и, следовательно, не могут соответствовать стандартам³⁸⁵. В своих замечаниях Таджикистан отмечает, что с 2014-2015 гг. был достигнут некоторый прогресс, и лишь очень небольшое число государственных предприятий осуществляют

³⁸³ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Казахстана, стр. 96.

³⁸⁴ ОЭСР/АКС (2015), Отчет по третьему раунду мониторинга Украины, стр. 131.

³⁸⁵ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Таджикистана, стр. 85.

свои закупки за рамками ЗГЗ; более того закупки, не регулируемые ЗГЗ, не распространяются на крупные инфраструктурные проекты.

В **Грузии**, ТИ-Грузия пришла к выводу, что необоснованные исключения из открытых торгов вызывали серьезное беспокойство, так как они позволили значительной части государственных контрактов обойти прозрачную систему электронных закупок. Например, в 2012 году на внеконкурсные контракты приходилось около 45% всех средств, израсходованных в рамках государственных закупок³⁸⁶. Также имеются существенные исключения из ЗГЗ, например, закупки из резервных фондов Правительства, Президента и мэрии Тбилиси, вопросы национальной безопасности, срочные закупки. Как отмечает ТИ-Грузия, некоторые из этих исключений являются чрезмерными и необязательными, их использовали, чтобы контракты оставались вне поля зрения общества из политических соображений, повышая риск коррупции, злоупотреблений и чрезмерных трат. Аналогичная обеспокоенность была высказана в отношении правил, позволяющих Президенту или правительству засекретить закупку любой стоимости в качестве упрощенной закупки (которые не распространяются на электронные закупки), в силу того, что им необходимо организовать мероприятие государственного или общественного значения. ТИ-Грузия заявила, что злоупотребление таким правилом происходило с целью личного обогащения, и поэтому оно должно быть отменено³⁸⁷. Доля упрощенных (прямых) закупок составляла 39% от общего объема бюджета государственных закупок в 2013 году и 32% в 2014 г.³⁸⁸. Позитивным шагом является то, что начиная с середины 2013 года, даже те контракты, которые не присуждаются через систему электронных закупок, и закупки, не попадающие под действие ЗГЗ, размещаются на электронной площадке, что позволяет осуществлять общественный контроль за ними.

В 2015 г. Грузией были внесены поправки в закон, предусматривающие, что любые упрощенные процедуры закупки должны согласовываться с Государственным агентством по госзакупкам через систему электронных закупок. Все заявки на упрощенные закупки являются открытой информацией и все заинтересованные стороны могут публично высказать свои возражения. Перед принятием решения ГАЗ принимает во внимание как поданную заявку, так и возражения, прозвучавшие от заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества и делового сообщества. ГАЗ разработало критерии для упрощенной закупки и правила получения одобрения на такую закупку. Упрощенная закупка допускается, если стоимость закупки ниже установленных в законе пороговых денежных величин, если поставки товаров, оказание услуги или проведение строительных работ является исключительным правом единственной организации, в случае неотложной необходимости, с целью предотвращения ухудшения качества объекта, т.д.

В **Монголии**, существенный объем государственных контрактов освобождается от применения закона ввиду исключения (в частности, в отношении закупок, финансируемых Банком развития Монголии (БРМ) и в дорожном хозяйстве). Например, объем закупок в рамках двух проектов, осуществляемых БРМ в 2015 году, составлял 124,5 млрд. тугриков, в то время как весь объем государственных закупок в Монголии в 2014 году составил 1 046,7 млрд. тугриков³⁸⁹.

Закупки публичных компаний

В соответствии с международными стандартами и передовой практикой стран ОЭСР, компании с государственным участием промышленного или коммерческого характера, которые не контролируются правительством напрямую и действуют в качестве независимых экономических агентов на конкурентных рынках, должны управляться как частный бизнес и конкурировать на равных условиях. Поэтому они должны быть исключены из сферы действия общих правил

³⁸⁶ ТИ-Грузия (2015), Национальная система добропорядочности: оценка 2015 г., стр. 61, <http://goo.gl/7WwOmy>.

³⁸⁷ ОЭСР/АКС (2013), Отчет по третьему раунду мониторинга Грузии, стр. 64.

³⁸⁸ ОЭСР/АКС, Текущий отчет по Грузии, стр. 79-90, <https://goo.gl/gM2pEK>; информация правительства.

³⁸⁹ ОЭСР/АКС (2015), Совместный отчет по первому и второму раундам мониторинга Монголии, стр. 77.

государственных закупок, которые применяются к государственным органам. Однако, если компании с государственным участием были созданы для конкретного общественного назначения, таких как коммунальные услуги и концессии, или те из них, которые используют государственные ресурсы и находятся в оперативном управлении государства, или в большой степени зависят от различных форм государственной поддержки и тому подобные, они должны применять общие правила, регулирующие государственные закупки, или специальные правила, установленные парламентом или правительством, например, специальный закон или постановление.

Этот стандарт применялся в ходе мониторинга СПД в **Казахстане**, где на компании с государственным участием приходится большая часть экономики и государственных закупок, и Самрук-Казана, национальная холдинговая группа, однозначно является крупнейшим заказчиком. В Казахстане компании с государственным участием контролируются правительством, а их руководители назначаются на высшем политическом уровне. Эти компании используют важные общественные ресурсы, пользуются преференциями в области лицензирования и бесплатным доступом к финансированию государственных банков и кредитных учреждений, и часто получают различного вида субсидии. Важно, что такие компании должны быть объектом эффективного внешнего контроля, с должной прозрачностью, включая правила и практики государственных закупок.

ЗГЗ в Казахстане (в том числе новый закон 2016 года) не охватывает закупки национальных управляющих холдингов, национальных компаний и других подобных образований. Эти организации устанавливают свои правила закупок. Как отмечалось в отчете второго раунда мониторинга, освобождение из сферы регулирования таких субъектов, которые оперируют существенным капиталом и публичными активами, является серьезной проблемой, потенциально ведущей к коррупции. Казахстану было рекомендовано создать для таких субъектов конкурсную процедуру публичных закупок на основе закона и в соответствии с международными стандартами. Закупки таких субъектов могут регулироваться отдельным специальным законом. В 2014 году в Казахстане приступили к разработке закона, который будет регулировать закупки хозяйствующих субъектов с участием государства³⁹⁰.

В **Грузии**, ЗГЗ предусматривает, что публичные компании, т. е. предприятия с более чем 50% акций, находящихся в собственности государства или местного самоуправления, могут быть исключены из сферы ЗГЗ, если правительство устанавливает “особые правила” для закупок таких субъектов на срок не более 2 лет. Ряд компаний были исключены таким образом из ЗГЗ и им позволено самостоятельно организовывать свои закупки. В отчете третьего раунда мониторинга была выражена озабоченность в этой связи. В нем было отмечено, что если нормы ЕС и ВТО предусматривают, что компании с государственным участием должны быть исключены из общих правил государственных закупок, то это относится к компаниям, работающим независимо (т. е. без вмешательства органа государственной власти) в условиях конкурентного рынка, подлежащим банкротству и т.д. Некоторые компании с государственным участием также служат общественным интересам и/или используют государственные ресурсы, подобно субъектам ЖКХ, и как таковые требуют определенного уровня публичного контроля. Таким образом, принимая во внимание высокие риски коррупции, присущие сфере закупок, не рекомендуется полностью освобождать компании с государственным участием от публичного контроля и регулирования закупочной деятельности, в частности, тех, которые действуют как монополии или контролируют важные общественные ресурсы (как компании в добывающих отраслях)³⁹¹. Хотя они могут быть

³⁹⁰ ОЭСР/АКС (2014), Отчет по третьему раунду мониторинга Казахстана, стр. 97.

³⁹¹ Как отмечает правительство Грузии, хотя данные закупочные организации не попадают под действие закона, они обычно пользуются методами электронных закупок и прозрачными, конкурентными процедурами. Например, крупнейшие государственные предприятия, например, “Грузинские железные дороги” или “Грузинская почта”, которые исключены из действия ЗГЗ, обычно пользуются электронными закупками.

освобождены от общего ЗГЗ, их основные правила о закупках должны быть регламентированы законом или правительственными постановлениями, которые должны требовать, как минимум, повышенной прозрачности и раскрытия информации о закупочной деятельности. Проблему представляет и то, что правительство Грузии имеет полную свободу действий в определении, какие компании должны быть освобождены от ЗГЗ, критерии в законе не предусмотрены – это создает дополнительные коррупционные риски³⁹².

Система обжалования

Эффективные и прозрачные механизмы обжалования государственных закупок являются важными инструментами для предотвращения и борьбы с коррупцией в этой сфере. Конвенция ООН против коррупции (ст. 9(1)(d)) требует эффективной системы национального обжалования, включая эффективную систему апелляции, для обеспечения юридических средств оспаривания и правовой защиты в случае несоблюдения установленных правил или процедур.

Механизм обжалования может быть использован для сообщения и раскрытия коррупции в сфере государственных закупок, а также выступать в качестве сдерживающего фактора. И наоборот, он может также использоваться с целью затягивания процесса или нанесения вреда успешным участникам торгов. Поэтому механизм обжалования должен быть сбалансирован для решения таких вопросов. Особенно важно обеспечить беспристрастное рассмотрение жалоб органом с правоприменительными полномочиями, который независим от соответствующихкупающих организаций, и который может предоставить надлежащие средства правовой защиты³⁹³.

Среди стран СПД **Грузия, Армения и Кыргызстан** избрали сравнительно необычные модели органа обжалования, состоящего из представителей гражданского общества, в дополнение к государственным должностным лицам. Такое решение заслуживает одобрения; следует поощрять прямое участие гражданского общества в процедурах закупок. Обзор органов обжалования в странах СПД приведен в таблице ниже.

Возможность обжалования должна распространяться на все основные решения, касающиеся закупок, в том числе о выборе метода закупки³⁹⁴. Поэтому отчет мониторинга по Грузии подверг критике ограничение, предотвращающее обжалование решений о методе закупки, избранном закупочным агентством³⁹⁵. Подобные ограничения существовали в **Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане**. ЗГЗ должен гарантировать процессуальные права, подобные таким, как требование справедливого разбирательства, включая право быть заслушанным, право на доступ к процедуре обжалования и документам, и право предоставлять доказательства. Стоимость процедуры рассмотрения (например, сбор за подачу заявления) не должна быть настолько высокой, чтобы воспрепятствовать законной жалобе.

³⁹² ОЭСР/АКС (2013), Отчет по третьему раунду мониторинга Грузии, стр. 65.

³⁹³ См., среди иных стандартов, ОЭСР (2008), Принципы повышения добропорядочности в сфере государственных закупок.

³⁹⁴ Хотя Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 1994 года позволял такое исключение из системы контроля, оно было отменено в новой редакции Типового закона в 2011 году.

³⁹⁵ ОЭСР/АКС (2010), Отчет по второму раунду мониторинга Грузии, стр. 37, <http://goo.gl/YCGg7v>.

Таблица 40. Системы рассмотрения жалоб в государственных закупках в странах СПД

Механизмы рассмотрения жалоб по вопросам государственных закупок	
Армения	Совет по обжалованию закупок, состоящий из представителей органов государственной власти, местного сообщества, Центрального банка Армении и НПО, которые подают заявку на членство. Участники должны обладать знаниями законодательства о закупках. Министерство финансов принимает решение о составе Совета. Срок полномочий членов Совета составляет пять лет (с возможностью продления). Список членов Совета публикуется (в 2014 году в нем было более 70 членов). По каждой отдельной жалобе формируется специальная комиссия из трех человек из числа членов Совета путем случайной выборки. До рассмотрения каждой апелляции отобранные члены Совета подписывают декларацию об отсутствии конфликта интересов. Решение комиссии по обжалованию является обязательным (и может аннулировать закупочные контракты), но может быть обжаловано в суде. Центр поддержки закупок при Министерстве финансов выполняет функции секретариата Совета и обеспечивает предварительное рассмотрение заявлений и предложений. Решения Совета публикуются на веб-сайте Министерства финансов. Однако в 2013 году «Трансперенси Интернешнл» в Армении раскритиковала такую организацию, так как в Совете отсутствовала институциональная независимость, принцип ротации не в полной мере соблюдался на практике, в Совете преобладали представители государственной власти.
Азербайджан	Государственное агентство по закупкам (ГАЗ), которое сочетает функции рассмотрения жалоб с определением политики и надзором. ГАЗ является органом исполнительной власти; его глава подотчетен Кабинету Министров. ЗГЗ не позволяет доступ заявителя к закупочной документации или на устное слушание ³⁹⁶ .
Грузия	Комиссия по урегулированию споров, связанных с закупками, была создана в 2010 году при Государственном Агентстве по конкуренции и государственным закупкам (ставшем позднее Агентством по госзакупкам - АГЗ). Она работает автономно. Комиссия состоит из шести членов: три члена представляют АГЗ (председатель АГЗ по должности является главой Комиссии, он назначает двух членов Комиссии из числа сотрудников АГЗ), а три других являются представителями гражданского общества, отобранных самими НПО. Члены Комиссии, выдвинутые НПО, меняются каждый год; они работают на безвозмездной основе. Решения Комиссии являются обязательными для исполнения и могут включать пересмотр или отмену решения закупающей организации. Комиссия по урегулированию споров (КУС) принимает решение большинством голосов присутствующих членов. Заявление в Комиссию может быть подано в электронном виде бесплатно. Положения о деятельности Комиссии по урегулированию споров, связанными с закупками, обеспечивают гарантии справедливого разбирательства. Решения Комиссии могут быть обжалованы в суде. КУС принимает жалобы не только от участников закупок, но и любого человека, который наблюдал за процессом закупки через электронную платформу (и, следовательно, является зарегистрированным в системе пользователем). Порядок рассмотрения спора является необязательным, заявитель может обратиться либо в закупающую организацию, либо непосредственно в КУС, или подать заявление в суд. В отчете третьего раунда мониторинга СПД указывался ряд вопросов, вызывавших озабоченность, связанных с механизмом обжалования: КУС не может рассматриваться как независимый от правительства орган, а именно от АГЗ; отсутствуют квалификационные требования к членам КУС от «неправительственной» стороны, соответственно встает вопрос об их профессионализме; правила о кворуме и голосовании КУС перевешивают баланс в пользу правительственной части Комиссии, которые не являются независимыми как таковые; ежегодная ротация членов гражданского общества КУС не помогает созданию институциональной преемственности и опыта; потенциал КУС слаб для рассмотрения увеличивающегося количества жалоб. С того времени, Грузия уже решила некоторые из этих проблем. В соответствующие процедуры и правила были внесены поправки в период 2014-2015 годов: предусмотрены квалификационные требования для членов КУС, представляющих гражданское общество, установлено, что выбор членов КУС от гражданского общества проводится самостоятельно, без вмешательства АГЗ. АГЗ также разработаны руководства по процедуре обжалования.
Казахстан	Согласно ЗГЗ, принятом в 2016 году, контрольным органом является Комитет по государственным закупкам при Министерстве финансов Республики Казахстан. Министерство финансов отвечает за вопросы политики в этой области. Жалобы на решения закупающей

³⁹⁶ ЕБРР (2012), Доклад по оценке правовой системы Азербайджана, <http://goo.gl/W69STC>.

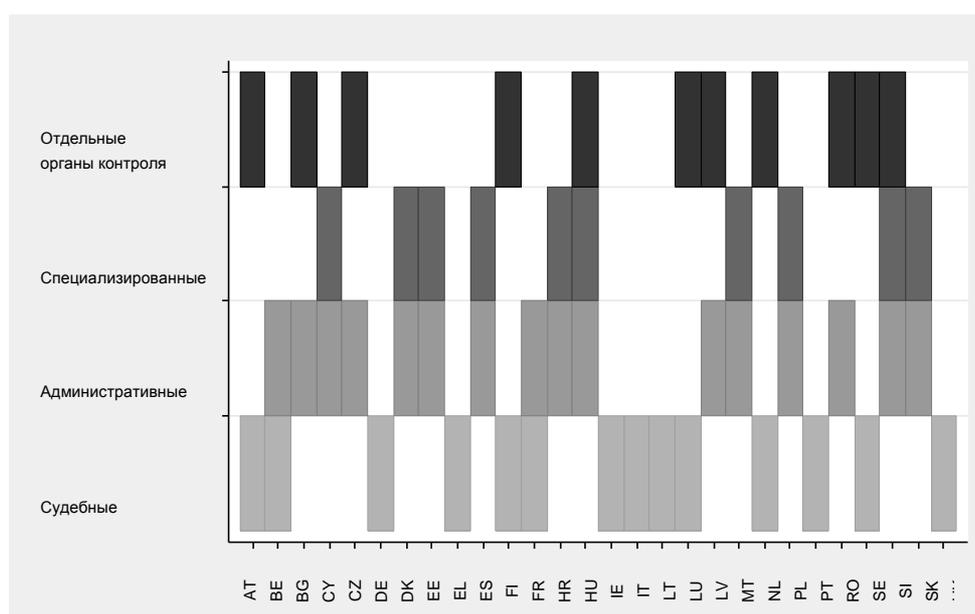
Механизмы рассмотрения жалоб по вопросам государственных закупок	
	<p>организации, центрального организатора закупок, иных участвующих органов могут быть поданы в течение пяти дней после публикации протокола о результатах закупки (такое заявление приостанавливает заключение договора о закупке до завершения разбирательства). Заявление может быть подано через веб-портал электронных закупок. Заявление должно быть рассмотрено в течение 10 дней. Решение проверки может быть обжаловано в суде.</p>
Кыргызстан	<p>В новом ЗГЗ, принятом в 2015 году, введен новый механизм обжалования. Участники конкурса могут подать жалобу на любом этапе процесса закупок через веб-портал электронных закупок. Контрольным органом является «независимая межведомственная комиссия по рассмотрению жалоб и проблем». Она состоит из представителей гражданского общества, экспертов и сертифицированных специалистов в сфере государственных закупок. Орган исполнительной власти, который определен Правительством для решения вопросов политики в сфере государственных закупок, выступает в качестве секретариата контрольной комиссии; важно, что управление, ответственное за рассмотрение жалоб в агентстве, подчинено комиссии. Согласно Положению о комиссии, ее состав утверждается Правительством, в ней должны участвовать нечетное количество членов, но не менее девяти. Нормативные акты не предоставляют каких-либо других сведений о формировании комиссии.</p> <p>Заявление рассматривается в течение семи рабочих дней. Комиссия может аннулировать решение закупающей организации, остановить процесс закупки и т. д. Комиссия также может рассмотреть жалобу, после того, как договор о закупке был заключен (на предмет соблюдения требований законодательства); в этом случае договор приостанавливается на срок рассмотрения (так же до семи дней).</p>
Монголия	<p>Процедура обжалования зависит от этапа закупки: жалобы, полученные до истечения срока подачи заявок на участие в конкурсе, рассматриваются Агентством по государственным закупкам; после указанного срока, но до заключения контракта – Департаментом по политике государственных закупок Министерства финансов; и после подписания контракта – судом. На любом этапе закупки до подписания контракта, предварительное административное обжалование перед обращением в суд является обязательным. Заявления о недобросовестной или ограничительной технической характеристике, минимальных квалификационных требованиях или условиях торгов, или сговоре могут быть направлены в Управление добросовестной конкуренции и защиты прав потребителей. Сведения о результатах рассмотрения жалоб по вопросам закупок не публикуются. Всемирный Банк отметил отсутствие представителей частного сектора и гражданского общества в органах обжалования³⁹⁷.</p>
Таджикистан	<p>Агентство по государственным закупкам товаров и услуг было создано в 2010 году и подчиняется непосредственно Правительству (его предшественник находился в составе Министерства финансов). Директор агентства назначается Правительством. Жалоба должна быть подана, в первую очередь, в закупающую организацию, и только в случае неудовлетворительного решения может быть подана далее в Агентство, или в хозяйственный суд. Решения агентства обязательны к исполнению, но могут быть обжалованы в суде.</p>
Украина	<p>Начиная с 2010 года Антимонопольный комитет является органом по рассмотрению жалоб, связанных с процедурами закупок. Антимонопольный комитет – это орган, в первую очередь, ответственный за вопросы конкуренции, он упоминается в Конституции и имеет особый статус, не подчиненный Правительству. Руководитель Комитета назначается и освобождается от должности Президентом по согласованию с Парламентом. Для рассмотрения жалоб по вопросам закупок в Антимонопольном комитете создана постоянно действующая административная комиссия в составе трех государственных антимонопольных уполномоченных лиц (сотрудники Комитета). Предварительная апелляционная жалоба в закупающую организацию не требуется. Решения административной комиссии являются обязательными и могут быть обжалованы в суде.</p> <p>Согласно новому ЗГЗ, принятому в 2016 году, жалоба подается в электронном виде через систему электронных закупок. Жалоба, как только подается, публикуется на веб-портале закупок. Закон устанавливает различные сроки для подачи жалоб в зависимости от этапа процесса закупки. Если договор о закупке был заключен, иск может быть рассмотрен только судом. В течение трех дней после подачи жалобы контрольный орган принимает решение о начале разбирательства. Заявление должно быть рассмотрено в течение 15 дней, после того</p>

²⁸ Всемирный Банк (2015), Доклад о результатах управлении государственными финансами в Монголии, стр. 6, <http://goo.gl/pcpZnB>.

Механизмы рассмотрения жалоб по вопросам государственных закупок	
	как оно было подано (на это время тендер приостанавливается). Заявитель и закупающая организация имеют право принять участие в рассмотрении жалобы, в том числе посредством телекоммуникаций в режиме реального времени. Рассмотрение жалобы открыто для общественности, и решение объявляется публично. Решение может быть обжаловано в суде в течение 30 дней после его опубликования в системе электронных закупок.
Узбекистан	Подразделение контроля над процедурами закупок было создано в 2011 году в Главном контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов. Жалобы, касающиеся электронных закупок, рассматриваются Специальной комиссией, созданной при Республиканской товарно-сырьевой бирже.

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

Рис. 12. Типы органов обжалования в странах-членах ЕС



Источник: Европейская комиссия (2015), Исследование по экономической и юридической эффективности процедур обжалования и правовой защиты государственных контрактов, стр. 59, <http://goo.gl/IFgRtV>.

Прозрачность государственных закупок

Прозрачность имеет решающее значение для добропорядочности и предотвращения коррупции в системе государственных закупок. Согласно принципам ОЭСР по повышению добропорядочности в государственных закупках, правительствам следует содействовать прозрачности потенциальных поставщиков и других заинтересованных сторон, таких как органы надзора, не только в отношении заключения договоров, но и по всему циклу государственных закупок. Они также должны предусматривать, что правилам по государственным закупкам требуется такая степень прозрачности, которая повысит контроль над коррупцией, не создавая бюрократической волокиты и обеспечивая эффективность системы. КПК ООН (ст. 9(1)(a)) требует, в частности, публичного распространения информации, касающейся закупочных процедур и контрактов, включая информацию о приглашении к участию в торгах и уместную информацию о заключении контрактов.

Информация о закупках должна публиковаться инициативно и предоставляться по запросу. Она должна охватывать все этапы закупочного цикла и включать размещение планов закупок, извещение о тендере, квалификационные требования, информацию о присуждении контракта. Максимальное раскрытие информации необходимо для эффективного контроля гражданского общества и обеспечения равных условий для поставщиков, конкурирующих за государственные контракты.

Прежняя тенденция в странах СПД раскрытия информации, связанной с закупками, получила продолжение с новыми примерами лучшей практики. **Грузия** продолжает обеспечивать широкий доступ общественности ко всем основным сведениям, касающимся закупок в системе электронных закупок, и даже по закупкам, проводимым за пределами правительственной платформы электронных закупок (см. врезку ниже). В **Кыргызстане** убрали из закона порог цены тендерной заявки для ее публичного объявления. Закупающая организация должна опубликовать информацию о результатах проведенной закупки в течение 5 дней с момента заключения контракта о закупке. Новые ЗГЗ **Украины** (приняты в 2014 и 2015 годах) требуют публикации всех основных сведений о закупках, в том числе объявление о конкурсе и подробную информацию о результатах закупок (см. врезку ниже).

Национальное законодательство и даже некоторые международные стандарты ссылаются на конфиденциальность некоторой информации, связанной с закупками. Иногда законный интерес может оправдать ограничение доступа к такой информации, например, в целях обеспечения равных условий для потенциальных поставщиков и предупреждения сговора³⁹⁸. Однако такие интересы должны быть четко сбалансированы с правом общественности знать, как государственные ресурсы распределяются и используются, что включает доступ к информации о закупках. Не коммерческая компания должна решать, какая информация может быть ограничена в доступе, а государственный орган с помощью проведения проверки на 'вред и общественный интерес' (для установления того, может ли вред частным интересам перевешивать общественный интерес в раскрытии информации).

В любом случае, законодательство должно конкретно определить, какие категории информации о закупках должны быть доступны в любых обстоятельствах. В отчете второго раунда по **Кыргызстану** мониторинг СПД рекомендовал, что принцип конфиденциальности должен быть четко сбалансирован с потребностями общественного доступа к информации о закупках, в частности, обеспечить, чтобы конкурсная документация, протокол процедуры закупки, основные сведения о закупке у единственного поставщика могли быть получены по запросу любым лицом. С 2013 года на портале государственных закупок размещаются планы закупок, возможности принять участие в торгах, заключение контрактов и последние новости об изменениях в законодательстве и иных нормативных правовых актах, регулирующих государственные закупки в Кыргызской Республике.

³⁹⁸ См. например Принципы ОЭСР по повышению добропорядочности в сфере государственных закупок, Принцип 1.

Врезка 36. Информация о закупках, публикуемая в интернете, в Украине

Согласно недавнему Закону о публичных закупках Украины (вступил в действие 1 апреля 2016 г.), опубликованию подлежит следующая информация закупающей организацией на центральном веб-портале по закупкам:

- уведомление о закупке и конкурсная документация (не позднее, чем за 15 дней до вскрытия конкурсных предложений, если стоимость закупки ниже 133 000 евро за товары/услуги или 5 150 000 евро для работ; не позднее, чем за 30 дней, если стоимость закупки превышает вышеуказанные лимиты);
- изменения и дополнения в конкурсную документацию и прилагаемые к ним разъяснения (в течение одного дня после принятия такого изменения/выхода разъяснений);
- объявление о заключении рамочного соглашения (в течение семи дней после заключения соглашения);
- протокол рассмотрения конкурсных предложений (в течение одного дня после его утверждения);
- уведомление о намерении заключить договор о закупке (в течение одного дня после принятия решения о победителе закупочной процедуры);
- информация об отклонении конкурсного предложения участника (в течение одного дня после соответствующего решения);
- договор о закупке (в течение двух дней после его заключения);
- уведомление о внесении изменений в договор (в течение трех дней после внесения изменений);
- отчет о выполнении договора (в течение трех дней после окончания срока действия договора, выполнения договора или его расторжения);
- отчет о заключенных договорах (в течение одного дня после заключения договора).

Проведение конкурсных процедур не может быть начато до или без публикации уведомления о процедуре закупки на центральном веб-портале. Уведомление о закупке должно быть опубликовано также на английском языке на веб-портале, если закупка превышает лимиты, упомянутые выше. Информация публикуется на центральном веб-портале бесплатно через авторизованные электронные платформы (которые используются для организации электронных закупок – см. ниже другую врезку). Публичный доступ к веб-порталу предоставляется бесплатно без каких-либо ограничений. Информация на веб-портале публикуется также в машиночитаемом формате (в формате открытых данных).

Источник: исследование секретариата ОЭСР/АКС.

Электронные закупки

Электронные закупки – это еще один инструмент, который значительно повышает прозрачность государственных закупок и создает больше возможностей для конкуренции и устанавливает более эффективный контроль за процедурами закупок. Было признано, что использование электронных закупок не только повышает эффективность работы за счет облегчения доступа к публичным торгам, тем самым повышая конкуренцию и снижая административные барьеры, но также может повысить прозрачность, поддерживая обязательную подотчетность государственных органов³⁹⁹.

³⁹⁹ ОЭСР (2015), Government at a Glance 2015 г., Издательство ОЭСР, стр. 40, доступ на сайте <http://goo.gl/QQGXuL>.

Таблица 41. Функциональные возможности, обеспечиваемые системами электронных закупок, в странах ОЭСР

	Обязательные возможности, которые обеспечены на практике	Не обязательные, но обеспечены на практике	Не обеспечены на практике
Размещение плана закупок (прогнозируемые потребности правительства)	AUS, BEL, CHL, DMK, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, PRT, GBR, USA	AUT, CAN, FIN, DEU, ISL, ITA, JPN, POL, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR	EST, FRA, LUX, NLD, SVK
Уведомления о тендерах	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, KOR, LUX, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	ISL, JPN	
Предоставление конкурсной документации	AUS, AUT, BEL, CHL, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, SWE, CHE, TUR, GBR, USA	CAN, DNK, ISL, ITA, JPN, LUX, ESP	
Электронное предоставление конкурсных предложений (не включает подачу по электронной почте)	BEL, CHL, EST, FRA, GRC, ITA, MEX, PRT, USA	AUS, AUT, DNK, FIN, DEU, IRL, JPN, KOR, LUX, NLD, NZL, NOR, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	CAN, HUN, ISL, POL, CHE
Электронные торги	BEL, CAN, CHL, EST, GRC, IRL, ITA, MEX, CHE, USA	AUT, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NLD, NZL, NOR, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, HUN, ISL, LUX, POL
Электронные аукционы (в рамках электронных торгов)	GRC, MEX, SVK, SVN, USA	AUT, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, IRL, ITA, NLD, NZL, NOR, PRT, SWE, CHE, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, HUN, ISL, JPN, KOR, LUX, POL, ESP, TUR
Уведомление о присуждении контракта	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, DNK, EST, FIN, DEU, GRC, HUN, IRL, KOR, MEX, NLD, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, CHE, TUR, USA	FRA, ITA, JPN, GBR	ISL, LUX
Размещение заказов	CHL, ITA, NLD, CHE, USA	AUT, BEL, CAN, DNK, FIN, FRA, DEU, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, ESP, SWE, TUR, GBR	AUS, EST, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK
Электронная подача инвойсов (не включает подачу по электронной почте)	AUT, DNK, FIN, ITA, NLD, ESP, SVN, SWE, CHE, USA	FRA, DEU, ISL, JPN, KOR, NZL, NOR, GBR	AUS, BEL, CAN, CHL, EST, GRC, HUN, IRL, LUX, MEX, POL, PRT, SVK, TUR
Управление контрактом после его заключения	CHE, TUR, USA	DNK, FIN, DEU, ITA, JPN, KOR, NZL, NOR, SVN, SWE	AUS, AUT, BEL, CAN, CHL, EST, FRA, GRC, HUN, ISL, IRL, LUX, MEX, NLD, POL, PRT, SVK, ESP, GBR

Источник: ОЭСР (2014), Обзор по государственным закупкам. Цитата из: ОЭСР (2015), Government at a Glance 2015, доступ на сайте <http://goo.gl/QQGxUJ>.

Почти во всех странах СПД внедрены электронные системы закупок или их элементы разного масштаба. **Грузия** стала первой страной, где полностью перешли с бумажной документации закупок на электронные закупки, что способствовало значительной экономии и существенному повышению прозрачности системы (см. врезку ниже). В **Армении** электронные закупки внедрены в 2011 году, и с тех пор основные процедуры закупок были переведены в электронный вид. В 2011 году в **Узбекистане** приняты обязательные электронные закупки для всех закупок на сумму, эквивалентную от 300 до 100 000 долларов США, согласно перечню товаров и услуг, установленному государством; электронные закупки (в форме реверсивного аукциона) организуются Республиканской товарно-сырьевой биржей.

Врезка 37. Электронные закупки в Грузии

В 2010 году в Грузии была внедрена электронная система закупок по всем видам контрактов, независимо от их размера и характера. Это означало, что 100% всех закупок (за исключением упрощенных закупок) были переведены в электронный формат, и бумажные тендеры были отменены. Отчет ЕС признал, что в то время в Европе не было никакой другой системы государственных закупок, которая позволила бы такое широкое применение электронных аукционов. В 2012 году система электронных закупок Грузии получила премию ООН за вклад в развитие публичной службы.

Вся информация о закупочной деятельности открыта и доступна в режиме онлайн через Единый портал в интернете, в том числе: ежегодный план закупок, извещение о проведении конкурса, конкурсная документация, конкурсные предложения и документы об участии в торгах, решения конкурсных комиссий, контракты. Новая система предусматривает электронную оплату взносов за участие в тендере, электронное предоставление гарантий, онлайн-подачу жалоб в Комиссию по регулированию споров и др. Все взаимодействие, связанное с закупками, перенесено в режим онлайн, потребуется только один личный визит в закупающую организацию – для победителя торгов подписать контракт. В 2011 году система электронных закупок стала двуязычной (на грузинском и английском языках).

В 2013 году в электронной системе закупок была внедрена возможность для рамочных соглашений. В 2012-2013 гг. модули e-ПЛАН и Реестр управления контрактами (CMR) были интегрированы в Единую электронную систему государственных закупок (Ge-GP). e-ПЛАН позволяет подачу в электронном виде и регистрацию ежегодных планов государственных закупок. Не допускается размещение уведомления о проведении торгов через систему, если закупающая организация не зарегистрировала свой план закупок в модуле e-ПЛАН. Закупающие организации обязаны размещать в модуле CMR сведения о заключенных контрактах посредством упрощенной закупки, любых изменениях в контрактах, их выполнении и фактических платежах, а также сопутствующие документы. Информация, загружаемая в модуль CMR доступна всем зарегистрированным пользователям. В 2015 году система электронных закупок была расширена путем интеграции недавно утвержденного электронного модуля конкурса дизайна. Модуль e-КОНТЕСТ позволяет поставщикам принять участие в конкурсе на закупку проектных работ посредством электронных закупок. Также в 2015 г. модуль упрощенной закупки был встроен в Ge-GP: закупочные организации через этот модуль обязаны обращаться в АГЗ за разрешением на проведение упрощенной процедуры закупки; информация об упрощенных закупках является открытой, и все заинтересованные стороны через этот модуль могут публично высказывать свои возражения.

Источник: отчеты по мониторингу и текущие отчеты СПД; ОЭСР/АКС (2013), Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2009-2013 гг., стр. 133.

Врезка 38. Инновационная система электронных закупок в Украине («ProZorro»)

В 2014-2015 годах в Украине была внедрена инновационная система электронных закупок. Новую реформу электронных закупок в Украине возглавили активисты гражданского общества и «Трансперенси Интернешнл» в Украине; в ее основу легло сотрудничество между общественными активистами и местным бизнесом. В сентябре 2014 года группа волонтеров, операторы электронных платформ, регулятор и эксперты подписали меморандум о создании новой системы, и таким образом был дан старт проекту ProZorro. «Прозоро» означает «прозрачный» на украинском языке. В силу законодательных ограничений, существовавших в то время, в феврале 2015 года ProZorro был запущен для добровольного использованиякупающими организациями при закупках на незначительные суммы (менее 5 000 евро). В пилотном проекте первоначально участвовали трикупающие организации, три оператора коммерческих платформ, и предлагалась только одна электронная процедура торгов: открытые торги с постквалификацией и обязательным электронным реверсивным аукционом. В марте 2015 года два волонтера проекта ProZorro были назначены на ключевые регуляторные должности по реформированию государственных закупок (в Министерстве экономики, которое стала лидером реформы, и Национальном совете реформ при Президенте, который поддерживает процесс).

Новая система имела «богатую предысторию в бизнесе и дала возможность частному сектору Украины (то есть, большому количеству коммерческих электронных систем со значительным количеством зарегистрированных поставщиков и сильного сектора, с одним из лучших в мире сообществом программистов) воспользоваться имеющимся потенциалом электронных закупок, избегая при этом недостатков других многомодельных систем, которые при использовании в электронных закупках не добились целей прозрачности, наряду со сложностями сбора данных для мониторинга и анализа рынка».

Украинская модель состоит из одного центрального блока базы данных, к которому подключены все коммерческие платформы через стандартный интерфейс программирования приложений (API), и заинтересованные участники процесса (купающие организации, поставщики и подрядчики) получают доступ в систему через эти платформы. Полная информация о любом публичном тендере, объявленном на любой из коммерческих платформ, сразу же регистрируется в центральной базе данных и является общей для всех других платформ, подключенных к центральному блоку. Заинтересованные стороны могут использовать любые коммерческие платформы, подключенные к центральной базе данных, для получения пояснений и участия в торгах. Для достижения такого эффективного обмена и доступа к информации, все форматы данных, конкурсные процедуры, правила и др. строго стандартизированы и унифицированы для всех операторов коммерческих платформ.

С целью достижения максимального воздействия реформы электронных закупок на рынок, было принято решение сделать полностью свободным код центральной базы данных, используя наиболее гибкую открытую лицензию Apache 2.0 (можно свободно скачать с <https://github.com/openprocurement>). «Открытый исходный код способствовал совместному совершенствованию системы сообществом украинских программистов и разработке дополнительных приложений, а также созданию возможности для экспорта модели в любую страну, которая желает реализовать подобную систему. Кроме того, решение использовать с самого начала Стандарт открытого доступа к контрактам (<http://standard.open-contracting.org/>) позволит в будущем связать систему Украины с другими электронными системами, а также выполнять общий межстрановой анализ данных по государственным закупкам».

Был разработан и запущен модуль бизнес-аналитики для мониторинга процедур ProZorro (на пожертвование компании Qlik (www.qlik.com)). Любой желающий, в том числе из гражданского общества и широкой общественности, может проверить аналитические данные на <http://bi.prozorro.org/> в режиме реального времени.

Затраты на осуществление реформы были совсем небольшими. Первое пожертвование в размере 35 000 долларов США было получено Трансперенси Интернешнл в Украине от первых семи операторов коммерческих платформ, которые присоединились к проекту ProZorro в 2014 году; оно пошло на финансирование разработки программного обеспечения единой базы данных. После этого международные доноры внесли 230 000 долл. США на ИТ-услуги, необходимые для разработки блока единой базы данных, «горячей линии» и офиса проекта. ЕБРР финансировал работу экспертов по электронным закупкам, а финансируемый ЕС проект внес свой вклад консультационными услугами специалистов ЕС и юридическим сопровождением по политике ЕС. Плюс частные пожертвования (qlik.com) и волонтеров из украинских ИТ-компаний, бизнес-школ и индивидуальных лиц, которые работали и продолжают работать на общественных началах в проекте ProZorro.

Эксперимент доказал, что «гибридная» концепция работает, в результате она привела к первой экономии и привлечению бизнес-сообщества, намного превышающего первоначальные ожидания. К ноябрю 2015 года на базе пилотного проекта ProZorro было проведено более 15 000 процедур закупок с бюджетом более 150 млн. долл. США, с участием 1 500купающих организаций и с экономией более 20 млн. долл. США

Решающим шагом стало принятие в декабре 2015 года Верховной Радой Украины нового Закона о публичных закупках, который расширил действие электронной системы на все государственные закупки в рамках ЗГЗ. Закон вступил в силу 1 апреля 2016 года для центральных органов исполнительной власти и публичных компаний в секторе ЖКХ (компании с 50% или более процентами акций или голосов, принадлежащих государству или органам местного самоуправления); а с 1 августа 2016 года – для всех других закупающих организаций. См. текст Закона на английском языке по адресу <http://goo.gl/xyXc12>.

Предназначенная для всех операций ЗГЗ, ProZorro находится в процессе обновления с целью охватить дополнительные способы закупок, в том числе открытый конкурс, переговоры без публикации извещения, конкурентный диалог и онлайн рамочные соглашения в приложениях, совместимыми со стандартами GPA/EU. В ProZorro будут также разработаны новые модули для подачи жалоб (е-контроль), планирования закупок (е-планирование), электронных платежей и интеграции с Государственным казначейством. Чтобы добиться этого необходимы модернизация старой системы размещения извещения до уровня Стандарта открытых контрактных данных, новый веб-портал (дизайн, верстка, поиск), интеграция с реестрами электронного правительства квалификационного отбора поставщиков и подрядчиков, а также построение системы управления рисками и комплексной системы безопасности.

Источник: подготовлено с использованием следующего: ЕБРР (2015), «Готовы ли вы к электронным закупкам? Руководство по реформе электронных закупок», стр. 77-84, <https://goo.gl/ufRCqg>; Партнерство открытого доступа к контрактам (2015), Тато Урджумелашвили и Давид Маргания, «Открытый доступ к контрактам в Украине: совместные усилия по реформе системы закупок», <http://goo.gl/BxRuZ0>.

Интернет-порталы все чаще используются для предоставления информации о государственных закупках, но они также служат в качестве платформы для процедур электронных закупок (например, <http://procurement.gov.ge> в Грузии, www.armeps.am в Армении, <http://goszakup.gov.kz> в Казахстане, www.zakupki.okmot.kg в Кыргызстане, <https://prozorro.gov.ua> в Украине)⁴⁰⁰. Единые веб-порталы электронных закупок (в сравнении с размещением соответствующей информации и инструментов на индивидуальных веб-сайтах закупающих организаций) являются полезными инструментами, открывающими легкий доступ общественности к информации о закупках, а также содействуют эффективности электронных закупок. Такие веб-порталы широко используются в странах ОЭСР и АКС для предоставления различных услуг.

⁴⁰⁰ См. другие примеры из стран ОЭСР и АКС на сайте <http://goo.gl/10VMnm>.

Таблица 42. Основные трудности использования электронных систем закупок в странах ОЭСР

	Недостаток знаний/навыков ИКТ	Неосведомленность об экономических возможностях этого инструмента	Низкая инновационность организационной культуры	Проблемы с пониманием либо применением процедуры	Трудности в использовании функционалов	Не знаю
Австралия	○	○	○	○	○	X
Австрия	X	X	X	X	X	◆◆
Бельгия	○	○	◆◆	○	○	X
Канада	◆◆	●	●	●	●	X
Чили	○	●	○	●	●	◆
Дания	○	○	○	●	●	◆
Эстония	○	◆◆	○	○	○	X
Финляндия	X	X	X	X	X	◆◆
Франция	X	X	X	X	X	◆◆
Германия	◆	◆◆	◆	○	●	X
Греция	●	◆◆	◆◆	○	○	X
Венгрия	◆◆	○	◆	●	●	X
Ирландия	○	○	○	●	○	◆
Италия	◆◆	○	◆◆	●	●	X
Япония	◆◆	◆◆	○	●	●	X
Корея	◆◆	○	◆◆	○	○	X
Люксембург	X	X	X	X	X	◆◆
Мексика	◆	◆	◆	○	○	●
Нидерланды	◆◆	◆◆	○	●	●	X
Новая Зеландия	◆◆	◆◆	○	○	○	X
Норвегия	○	◆◆	●	●	○	X
Польша	◆◆	○	◆	●	●	X
Португалия	◆◆	○	○	●	○	X
Словацкая Республика	●	◆	○	○	●	X
Словения	◆◆	◆◆	◆◆	●	●	X
Испания	●	◆◆	◆◆	○	○	X
Швеция	X	X	X	X	X	◆◆
Швейцария	X	X	X	X	X	◆◆
Турция	○	○	◆◆	○	○	X
Великобритания	◆	●	◆	○	●	X
США	◆◆	○	◆◆	●	●	X
Итого по ОЭСР						
◆ Организации заказчика	14	11	13	X	X	10
● Потенциальные участники конкурсов/поставщики	14	12	10	13	13	8
○ Не представляет серьезной проблемы	8	11	10	12	12	X

Источник: ОЭСР (2014), Обследование государственных закупок. Цитируется по: OECD (2015), Government at a Glance 2015, OECD Publishing.

Врезка 39. Электронные закупки в Республике Узбекистан

С 1 апреля 2011 года в Узбекистане реализуется более совершенный, открытый и прозрачный механизм осуществления государственных закупок по одному контракту на сумму в эквиваленте от 300 долларов США до 100 тыс. долларов США посредством электронных торгов, организуемых Узбекской республиканской товарно-сырьевой биржей (УзРТСБ) на ее сайте. При этом, предусматривается установление квот, выделяемых для субъектов малого бизнеса. Организация и проведение электронных закупок (государственных и корпоративных) на УзРТСБ осуществляется в порядке, утвержденном постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 166 от 11 июня 2013 года.

Посредством информационного сайта УзРТСБ (www.uzex.uz), до потенциальных участников тендеров доводится информация о размещении государственных заказов на закупки товаров (работ, услуг). Бюджетные организации и получатели бюджетных средств, осуществляющие государственные закупки, обязаны размещать на специальном информационном портале объявления о предстоящих закупках не менее чем за 10 дней (с 1 января 2014 года; ранее – за 30 дней) до даты определения поставщика товаров (работ, услуг).

С 2013 года для акционерных компаний, имеющих государственную долю (корпоративные закупки), обязательны электронные закупки на данном информационном портале. В 2015 году в целях совершенствования системы государственных электронных закупок принята новая электронная система закупок называемый «Электронный каталог» (E-shopping mall). Здесь формируется предложение со стороны поставщиков товаров и услуг. Так, в электронном каталоге осуществляется закупка отдельных видов товаров, по 4 категориям товаров: «Комплектующие и запасные части к компьютерному оборудованию и оргтехнике», «Запасные части для транспортных средств», «Строительные материалы», «Прочее оборудование», на сумму по одному контракту в эквиваленте не более 100 тысяч долларов США. В целях расширения доступа субъектов малого бизнеса в систему госзакупок в 2015 году в различных регионах страны дополнительно созданы более 30 новых торговых площадок и 20 брокерских контор (общее количество активных брокерских контор и торговых площадок на бирже достигло 811 и 189 соответственно).

Источник: Информация Правительства Узбекистана.

Предупреждение конфликта интересов

Поскольку государственные закупки – это область, в высокой степени подверженная коррупции, она нуждается в сильных и устойчивых механизмах защиты добропорядочности, в том числе в отношении урегулирования конфликтов интересов. Общие правила, распространяющиеся на конфликты интересов и содержащиеся в антикоррупционном законодательстве, рекомендуется дополнять конкретными требованиями, устанавливаемыми в законе о государственных закупках⁴⁰¹. Согласно новой директиве ЕС по государственным закупкам (№ 2014/24/EU, принята в апреле 2016 г.), страны ЕС обязаны требовать от организаций заказчика принятия соответствующих мер по действительному предупреждению, выявлению и устранению конфликтов интересов, возникающих в ходе проведения процедур закупки, с целью недопущения нарушений конкуренции и для обеспечения равных условий для всех хозяйствующих субъектов. Понятие конфликта интересов должно как минимум включать в себя любую ситуацию, в которой сотрудники организации заказчика или провайдера закупочных услуг, действующего от имени организации заказчика, принимают участие в проведении процедуры закупки или могут, прямо или косвенно, повлиять на исход этой процедуры, имеют финансовую, хозяйственную или иную личную заинтересованность, которая может восприниматься как подрывающую их объективность и независимость в контексте процедуры закупки⁴⁰².

Так, например, закон о публичных закупках **Украины** вводит понятие «связанных лиц» и устанавливает некоторые ограничения с целью недопущения возможных конфликтов интересов указанных лиц. Члены административного совета (контрольного органа) Антимонопольного комитета не имеют права принимать участие в рассмотрении жалоб и обращений, если они «связаны» с заявителем или закупочным органом. В украинском законе понятие «связанных лиц» используется также для предотвращения фальсификаций результатов путем запрета на участие в

⁴⁰¹ См., помимо прочего, ТИ (2013), Конфликт интересов в государственных закупках: <http://goo.gl/JlyFkY>.

⁴⁰² Источник: <http://goo.gl/Y9z6xZ>.

закупках лица, «связанного» с другим участником конкурса (или с организацией заказчика). Определение связанной стороны дано достаточно широко, чтобы охватить собой большинство случаев потенциальных конфликтов интересов. Украиной также была ужесточена общая система урегулирования конфликтов интересов в соответствии с Законом 2014 года о предупреждении коррупции (см. выше главу, посвященную добропорядочности на государственной службе) и введено требование по раскрытию бенефициарных собственников всех юридических лиц (см. ниже главу о доступе к информации). Тем не менее, в Отчете о третьем раунде мониторинга отмечается, что ни в одном из выше упомянутых законов не дается определения конфликта интересов, который может возникать в ходе процесса закупки в результате наличия аффилированных (связанных) сторон, принимавших участие на ранних этапах закупочного цикла, например, на этапе проведения ТЭО или инженерно-технического проекта. В рамках направления заявок на конкурс отсутствует формальное требование представлять декларацию о конфликте интересов и/или связанности⁴⁰³.

В законе 2011 года о государственных закупках **Армении** предусмотрено, что после официального начала конкурса член комиссии, у которого возник конфликт интересов, связанный с данной процедурой закупки, должен приостановить свое участие в процедуре. В противном случае, председатель конкурсной комиссии должен отстранить данного члена комиссии. В случаях конфликта интересов председателя комиссии он должен быть заменен другим членом комиссии. Члены комиссии подписывают заявление об отсутствии у них конфликта интересов. Аналогичные требования существуют и для членов совета по рассмотрению жалоб.

Согласно законодательству в **Узбекистане** член комиссии должен выйти из комиссии, если участник закупочного конкурса является его близким родственником (при условии что участник является физическим лицом, либо собственником или руководителем юридического лица) или если член комиссии в определенный период времени находился с участником в трудовых отношениях. Члены комиссии перед началом оценки и принятия решений подписывают заявление о том, что они не находятся в ситуации конфликта интересов. Такое заявление также подписывают эксперты, привлекаемые комиссией для помощи в выработке технических требований и оценке результатов конкурса/заявок⁴⁰⁴.

Дисквалификация

Сильным сдерживающим фактором коррупции является временное или постоянное отстранение от участия в государственных закупках юридических или физических лиц, виновных в правонарушениях коррупционного характера. В 2009 году Совет ОЭСР рекомендовал включить в законодательство и нормативные правила стран организации разрешение органам власти временно приостанавливать участие в конкурентных процедурах на получение государственных контрактов или иных предоставляемых государством преимуществ, включая контракты по государственным закупкам или контрактам, финансируемым из официальной помощи развития, предприятия, которые, как выяснилось, получили взятку от должностных лиц иностранных государств⁴⁰⁵. Рекомендуется предусматривать такую дисквалификацию от государственных закупок в качестве возможного наказания юридических лиц за коррупционные правонарушения или в качестве административных последствий признания компании или ее должностного лица виновными в коррупции.

⁴⁰³ ОЭСР/АКС (2015), Отчет по третьему раунду мониторинга Украины, стр. 134.

⁴⁰⁴ ОЭСР/АКС (2012), Объединенный отчет по первому и второму раундам мониторинга Узбекистана, стр. 49-50, <http://goo.gl/75spWq>.

⁴⁰⁵ ОЭСР (2009), Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшим мерам борьбы с подкупом иностранными государственными должностными лицами в международных хозяйственных сделках, <https://goo.gl/yIF3gn>.

Врезка 40. Отстранение согласно Директиве ЕС 2014/24/EU

<p>Статья 57:</p> <p>«1. Организации заказчика <u>обязаны исключить</u> хозяйственного оператора из участия в процедуре закупки в случае, если было установлено, ... что данный хозяйственный оператор был субъектом обвинения в соответствии с вступившим в силу решением суда по одному из следующих оснований:</p> <p>(а) участие в преступной организации...;</p> <p>(б) <i>коррупция</i>...;</p> <p>(в) мошенничество...;</p> <p>(г) террористические преступления или правонарушения, связанные с террористической деятельностью...;</p> <p>(д) <i>отмывание денег</i> или финансирование терроризма...;</p> <p>(е) детский труд или иные формы торговли людьми...</p> <p>Обязанность исключать хозяйственного оператора действует также в случаях, когда осужденный в соответствии с вступившим в силу решением суда является членом административного, управляющего или наблюдательного органа данного хозяйственного оператора или наделен представительскими полномочиями, полномочиями по принятию решений или осуществлению контроля над ними...</p> <p>4. Организации заказчика <u>могут исключить</u> или могут получать требование от стран ЕС исключить из участия в процедуре закупки любого хозяйственного оператора в любой из следующих ситуаций:</p> <p>(а) в случае если организация заказчика может доказать любыми соответствующими средствами факт нарушения действующих обязательств, перечисленных в Статье 18(2) [обязательства в области природоохранного, социального и трудового законодательства];</p> <p>(б) в случае если хозяйственный субъект признан банкротом или проходит процедуру несостоятельности или...;</p>	<p>(...продолжение)</p> <p>(в) в случае если организация заказчика может доказать с помощью соответствующих средств, что хозяйственный оператор виновен в <i>серьезном нарушении профессиональной этики, которое ставит под сомнение его добропорядочность</i>;</p> <p>(г) в случае если организация заказчика располагает достаточно убедительными данными, позволяющим сделать вывод, что хозяйственный оператор имеет <i>соглашения с другими хозяйственными операторами</i>, направленными на нарушение свободы конкуренции;</p> <p>(д) в случае если <i>конфликт интересов</i> в значении Статьи 24 не может быть устранен эффективным образом иными, менее радикальными мерами;</p> <p>(е) в случае если нарушение свободы конкуренции в результате предшествующего участия хозяйственных операторов в подготовке к процедуре закупки ... не может быть устранено иными, менее радикальными мерами;</p> <p>(ж) в случае если хозяйственный оператор демонстрирует существенные или регулярные недостатки в исполнении того или иного действующего требования по предыдущему государственному контракту...;</p> <p>(з) в случае если хозяйственный оператор виновен в серьезном искажении данных при предоставлении сведений, необходимых для проверки отсутствия оснований или выполнения отборочных требований, утаил такого рода сведения..., или же</p> <p>(и) в случае если хозяйственный оператор попытался оказать неправомерное влияние на процесс принятия решения организацией заказчика, получить конфиденциальные сведения, которые могут предоставить ему ненадлежащие преимущества в процедуре закупки, или же предоставил по небрежности вводящую в заблуждение информацию, что могло бы оказать существенное влияние на решения относительно исключения, отбора или предоставления контракта.</p>
--	--

Лишь в нескольких странах Стамбульского плана действий имеется система дисквалификации, соответствующая вышеперечисленным стандартам.

В **Грузии** создан реестр «ненадежных лиц, кандидатов и поставщиков, участвующих в закупках», но в него включаются компании, не выполнившие надлежащим образом условия закупочного контракта. Дисквалификация за совершение коррупционных или иных связанных с коррупцией правонарушений (мошенничество, отмывание денег, т.д.) не стала автоматической или обязательной. В отчете по мониторингу Стамбульского плана действий выражается озабоченность относительно права организации заказчика отстранять ту или иную компанию без действующих инструкций или жестких критериев, так как это может вести к произволу в отстранении и исключении конкурентов. Помимо обращения в суд, компания должна иметь возможность оспорить или добиться отмены решения об дисквалификации посредством административной

процедуры (например, в АГЗ или Совет по разрешению споров)⁴⁰⁶. С тех пор процедура изменилась – решение о дисквалификации принимается АГЗ после заслушивания организации заказчика и компании. АГЗ обладает правом усмотрения при внесении компании в «черный список» в зависимости от обстоятельств дела (конкуренентоспособность, баланс государственных и частных интересов, нанесенный ущерб). У АГЗ есть два месяца на рассмотрение обращения о дисквалификации и вынесение обоснованного решения. Возможность по отстранению была также предусмотрена в случае коррупции или мошенничества. Процедура дисквалификации предусмотрена в системе электронных закупок⁴⁰⁷.

В новом законе о публичных закупках **Украины** (вступил в силу в 2016 г.) создана новая система дисквалификации. Организация заказчика обязана отклонить конкурсную заявку в следующих случаях:

- 1) ею получены неопровержимые доказательства того, что участник конкурса предлагает, предоставляет или соглашается предоставить, прямо или опосредовано, вознаграждение должностному лицу организации заказчика, иного органа государственной власти в любом виде (предложение работы, ценностей, услуги, т.д.) с целью повлиять на решение о выборе победителя конкурса или выборе определенной процедуры закупки организацией заказчика;
- 2) сведения о юридическом лице, являющемся участником конкурса, включены в Единый государственный реестр лиц, совершивших коррупционные правонарушения;
- 3) должностное лицо (официальный представитель) участника конкурса, уполномоченный участником конкурса представлять его интересы в ходе процедуры закупки, либо физическое лицо, являющееся участником конкурса, привлечено к ответственности за совершение коррупционного правонарушения в области закупок;
- 4) хозяйственный оператор (участник конкурса) в течение последних трех лет привлекался к ответственности за нарушение в форме подрывающего конкуренцию сговора, связанного с манипуляцией конкурсной процедурой;
- 5) физическое лицо – участник конкурса, должностное лицо (официальный представитель) участника конкурса, подписавшее конкурсную заявку, было осуждено за преступление корыстного характера, по которому судимость не была отменена или снята;
- 6) конкурсная заявка подана участником конкурса, являющимся лицом, связанным с другими участниками конкурса и/или членом (членами) конкурсного комитета, уполномоченным лицом (лицами) организации заказчика;
- 7) участник конкурса был признан банкротом;
- 8) Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей не содержит сведений о конечном бенефициарном владельце (контролирующем лице) участника конкурса;
- 9) юридическое лицо, являющееся участником конкурса, не имеет программы противодействия коррупции или уполномоченного должностного лица, ответственного за выполнение антикоррупционной программы, в случаях, когда стоимость закупочного контракта составляет не менее 20 млн гривен.

Выводы и рекомендации

Государственные закупки относятся к одной из областей, в которых страны СПД проводят важные реформы, направленные, в частности, на повышение прозрачности и снижение коррупционности соответствующих процедур, а также на внедрение различных платформ для проведения

⁴⁰⁶ OECD/АКС (2013), Отчет по третьему раунду мониторинга Грузии, стр. 71.

⁴⁰⁷ ОЭСР/АКС, Отчет о проделанной работе в Грузии, стр. 79-90, <https://goo.gl/gM2pEK>.

электронных закупок. Существенного прогресса в создании электронных систем закупок, позволяющих повысить подотчетность государственных закупок и сделать их менее подверженными коррупции, достигли Армения, Грузия, Казахстан и Украина. Другие страны СПД также приступили к соответствующей работе. В то же время из-за недостатка ресурсов и возможностей в организациях, занимающихся государственными закупками, неудовлетворительных показателей привлечения к ответственности за коррупцию в области государственных контрактов и отсутствия или недостаточной действенности инструментов обеспечения добропорядочности (в особенности, в отношении конфликтов интересов и отстранения от участия в закупках) государственные закупки продолжают оставаться одним из наиболее коррупционных видов деятельности в государственном управлении.

Закупки в странах СПД остаются той областью, в которой, несмотря на все усилия, коррупция широко распространена и неотступна. Следует особо отметить следующие проблемы или практики, которым необходимо уделить дальнейшее внимание в ходе последующего раунда мониторинга:

- чрезмерно большое число закупочных контрактов присваивается вне конкурсных процедур (контракты в результате переговоров или прямые закупки);
- значительное число исключений из действия закона о государственных закупках;
- государственные компании или фонды развития, располагающие значительными ресурсами, исключены из общего регулирования;
- дробление цены по контракту для снижения стоимости контракта, которая требует проведения конкурсной процедуры;
- технические требования нередко дают преимущества определенным подрядчикам;
- неясные критерии отбора;
- недостаточное время для подготовки конкурсной заявки;
- конкурентные торги отменяются, и проводится неконкурентная процедура;
- сговор компаний, связанных с государственными должностными лицами, ответственными за закупку;
- условия закупочного контракта меняются после выбора победителя, и эти изменения не обоснованы коммерчески или же нарушают законодательство;
- не предоставляются важные сведения о процессе закупки;
- неэффективные системы рассмотрения заявлений;
- конфликты интересов между должностными лицами органа закупки и участниками конкурса, контракты передаются подрядчикам, связанным с руководителями государственных органов, положения относительно конфликта интересов не распространяются на субподрядчиков;
- недостаточный контроль со стороны государственных должностных лиц за выполнением контракта;
- вымогательство неправомερных выгод со стороны государственных должностных лиц путем отсрочки оплаты по контракты.

Рекомендации:

- Ограничить число исключений из действия закона о государственных закупках (в отношении отраслей и лиц, на которых распространяется действие закона), свести к минимуму использование закупок из единственного источника (переговорных процедур/ прямых закупок) и отменить иные правила, мешающие конкуренции (например,

необоснованные преимущества, предоставляемые местным поставщикам). Добиваться того, чтобы государственные компании придерживались конкурентных и прозрачных правил закупки, установленных в законодательстве.

- Предотвращать конфликт интересов в процедурах закупки, в частности путем: (а) разделения функций выработки политики, рассмотрения жалоб и осуществления надзора; (б) введения конкретных правил в отношении урегулирования конфликтов интересов для государственных чиновников и иных лиц, принимающих участие в процедурах закупок (в том числе членов отборочных комиссий и органов рассмотрения жалоб), включая декларирование ими своих интересов.
- Укреплять механизмы рассмотрения жалоб, обеспечивая надлежащий уровень независимости соответствующих органов, прозрачность их процедур и гарантии справедливого рассмотрения. Допустить возможность обжалования любых решений, связанных с закупками, в частности относительно решений о выборе метода закупок.
- Обеспечить необходимыми ресурсами для надлежащего выполнения законодательства о закупках организациями-заказчиками, контрольными органами и органами по рассмотрению жалоб; организовать обучение в области добропорядочности среди должностных лиц, занимающихся закупками.
- Продолжать повышать прозрачность государственных закупок путем инициативного опубликования сведений о закупках, включая результаты закупок, закупочные контракты и изменения в них. Создать единый государственный веб-портал по раскрытию сведений о закупках, в том числе в машиночитаемых форматах.
- Распространить электронные системы закупок на все государственные закупки на всех уровнях и этапах.
- Стимулировать и создавать возможности для прямого участия гражданского общества в процедурах закупок в качестве важного инструмента контроля и обеспечения подотчетности. Ввести мониторинг гражданским обществом и пакты о добропорядочности, особенно в закупках для инфраструктурных проектов.
- Создавать действенные санкции в виде обязательного отстранения от государственных закупок физических и юридических лиц, замешанных в коррупционных правонарушениях (независимо от того, было ли правонарушение связано с закупками); вести реестр таких лиц и обеспечивать его открытость. Добиваться того, чтобы прочие санкции за связанные с закупками нарушения имели сдерживающее воздействие.
- Собирать и регулярно публиковать подробную статистику о государственных закупках и жалобах.
- Проанализировать процедуры заключения государственно-частного партнерства и концессий на предмет обеспечения четких норм правового регулирования, справедливой конкуренции, эффективности, добропорядочности и прозрачности процедур.

Доступ к информации

Законы о доступе к информации

Доступ к информации является важным инструментом обеспечения подотчетности государства и контроля за проявлениями коррупции, так как затрудняет ее сокрытие. Обеспечение действенного доступа общества к информации, которой располагает государство, должно стать частью механизма предупреждения коррупции. Конвенция ООН против коррупции (статья 13) говорит о доступе как об одной из мер, необходимых для усиления участия гражданского общества в предотвращении коррупции и в борьбе с ней. Конвенция также призывает к принятию мер по обеспечению прозрачности государственного управления, в том числе в том, что касается организации, функционирования и процесса принятия решений (ст. 10).

Страны, принявшие Стамбульский план противодействия коррупции ОЭСР в 2003 году и позднее, обязались обеспечивать общественный доступ к информации, особенно к информации о коррупции, путем разработки и реализации:

- требований предоставлять публичную информацию, включающую заявления об усилиях государства по обеспечению законности, честности, общественного контроля и предупреждению коррупции в своей деятельности, а также результаты конкретных дел, материалы и прочие отчеты, касающиеся коррупции;
- мер, позволяющих обеспечить свободу общества и СМИ требовать и получать соответствующую информацию в отношении предупреждения [коррупции] и мер принудительного исполнения;
- информационных систем и баз данных, касающихся коррупции, факторов и обстоятельств, позволяющих ей существовать, а также мер, предусмотренных в правительственных или иных государственных программах/планах по предупреждению коррупции, благодаря чему такого рода информация становится доступной обществу, неправительственным организациями и иным институтам гражданского общества.

Второй раунд мониторинга СПД позволил провести подробную оценку действующих правовых основ и выявить их недостатки, одновременно указав на проблемы в исполнении законов. Третий раунд мониторинга был посвящен в большей мере практике правоприменения законодательства и нерешенным юридическим проблемам.

В странах СПД задействованы различные механизмы гарантирования доступа к публичной информации. И хотя в большинстве стран действуют специальные законы о свободе информации (в некоторых даже два или три, как, например, в **Узбекистане**), качество которых формально можно было бы оценить как неплохое, довольно слабым остается их практическое выполнение. Ниже в таблице представлено сравнение качества законов с их исполнением.

Таблица 43. Законы о доступе к информации в странах СПД и АКС

	Название закона (законов)	Год принятия	Место в Глобальном рейтинге обеспечения права на информацию ⁴⁰⁸	Место в Индексе открытого правительства (право на информацию) ⁴⁰⁹
Сербия	Закон о свободном доступе к информации общественной значимости	2003	1	61
Словения	Закон о доступе к публичной информации	2003	2	30
Хорватия	Закон о праве доступа к информации	2013	4	33
Азербайджан	О праве на получение информации	2005	11	-
Македония	Закон о свободном доступе к информации общественного характера	2006	13	34
Молдова	Закон о доступе к информации	2000	16	46
Украина	О доступе к публичной информации	2011	19	43
Босния и Герцеговина	Закон о свободе доступа к информации	2000	25	31
Кыргызстан	О гарантиях и свободе доступа к информации	1997	28 (для закона 2006 г.)	64
	О доступе к информации в пределах компетенции государственных органов и органов местного самоуправления	2006		
Грузия	Административный кодекс, Глава 3 «Свобода информации»	1999	31	29
Армения	О свободе информации	2003	33	-
Эстония	Закон о публичной информации	2000	37	14
Болгария	Закон о доступе к публичной информации	2000	41	49
Румыния	Закон о свободе доступа к публичной информации	2001	53	51
Монголия	Закон о прозрачности информации и праве на информацию	2011	57	75
Польша	Закон о доступе к публичной информации	2001	59	20
Чехия	Закон о свободе информации	1999	71	22
Латвия	Закон о свободе информации	1998	73	-
Словакия	Закон о свободном доступе к информации	2000	77	-
Албания	Закон о праве на информацию официальных документов	1999	80	54
Литва	Закон о предоставлении информации обществу	1996	90	-
Узбекистан	Закон о гарантиях и свободе доступа к информации	1997	94 (для закона 2002 г.)	101
	Закон о принципах и гарантиях свободы информации	2002		
	Закон о прозрачности деятельности органов государственной власти	2014		
Таджикистан	Закон о праве на доступ к информации	2008	100	-
Казахстан	Закон о доступе к информации	2015	-	85

Источник: Отчеты СПД о мониторинге; исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Казахстан стал последней из стран СПД, принявших специальный закон о доступе к информации. Его Закон о доступе к информации был принят в ноябре 2015 года после длительного периода подготовки и обсуждения. При принятии закона учтены рекомендации второго и третьего раунда мониторинга СПД. Новый закон закладывает правовые основы обеспечения права доступа к

⁴⁰⁸ В глобальном рейтинге оценивалось законодательство в 102 странах; рейтинг не измерял качество исполнения. Рейтинг основан на шести показателях: право доступа; объем права; процедуры запроса; исключения; обжалование; санкции; меры по продвижению. Составляется рейтинг организациями Access Info и Центр права и демократии. См. www.rti-rating.org/country_data.php.

⁴⁰⁹ World Justice Project (2015), Индекс открытого правительства (<http://goo.gl/iVHYU0>). Показатель «Право на информацию» оценивает, удовлетворяются ли запросы информации, принадлежащей государственному ведомству, удовлетворяются ли эти запросы в разумные сроки, является ли предоставляемая информация актуальной и полной, удовлетворяются ли запросы информации при условии разумности затрат и без необходимости выплаты взятки, известно ли населению о праве на информацию, находятся ли в общественном доступе по запросу такие документы, как бюджетные сметы, доклады Уполномоченного по правам человека, а также сведения о местных проектах.

информации, но имеет ряд недостатков, а в некоторых положениях не полностью соответствует международным стандартам⁴¹⁰. Ниже предлагается анализ некоторых положений закона.

В 2014 году **Грузия** приступила к процессу комплексного пересмотра правовых основ доступа к информации и разработке Закона о свободе информации, как это рекомендовалось в ходе мониторинга СПД. Проект был разработан рабочей группой при Министерстве юстиции с учетом предложений гражданского общества и международных экспертов⁴¹¹.

Субъекты регулирования

В соответствии с международными стандартами требование обеспечить доступ к информации должно распространяться на все ветви и уровни государственной власти (включая законодательные и судебные органы) и местного самоуправления, а также публичные корпорации и частные организации в той мере, в которой они выполняют публичные функции (например, адвокатская палата или врачебный совет, облеченный правом регулировать свою профессию; частные коммунальные предприятия, обеспечивающие снабжение водой или электричеством) или получают государственное финансирование (например, политическая партия, получающая государственные средства; компания, выполняющая государственный контракт; музей или архив, получающие государственные субсидии).

Законы стран СПД распространяются на органы государственной власти и местного самоуправления. В то же время прочие общественные институты и субъекты частного сектора охвачены законом в разной степени. В **Армении** к «распорядителям информацией», на которую распространяются требования о доступе к информации, относятся организации, финансируемые из бюджета, а также «организации общественной значимости». К ним относятся частные организации, имеющие монопольное или доминирующее положение на рынке, организации в области здравоохранения, спорта, образования, культуры, социального обеспечения, транспорта и связи, частные компании, предоставляющие коммунальные услуги.

В **Азербайджане** закон распространяется на юридические лица, реализующие публичные функции, а также частные юридические и физические лица, работающие в области образования, здравоохранения, культуры и социальной области, на основе правовых актов или договоров (в отношении информации, создаваемой или получаемой в результате выполнения общественных обязанностей или оказания услуг в вышеперечисленных областях); юридические лица с доминирующим положением, а также те, кто владеет особым или эксклюзивным правом на рынке, или естественная монополия – в отношении информации об оказанных услугах (товарах) и расценках на них; 100-процентные государственные организации, организации с государственным участием или подчиненные им некоммерческие организации, внебюджетные фонды, а также торговые ассоциации с участием государства – в отношении информации об использовании средств государственного бюджета или государственного имущества.

В **Грузии** закон распространяется на субъекты частного и публичного права, если они получают финансирование из государственного бюджета.

В **Монголии** Закон о праве на информацию распространяется на широкий круг организаций, которые обязаны предоставлять информацию (инициативно или по требованию): Секретариат Государственного Великого Хурала (парламент); Управление делами Президента; Кабинет Правительства; Административное управление Совета национальной безопасности; государственные центральные административные и иные государственные административные организации; судебные органы и органы прокуратуры всех инстанций; учреждения, созданные Государственным Великим Хуралом, за исключением Кабинета Правительства; административные

⁴¹⁰ См. мнения различных экспертов относительно соответствующего законопроекта (на русском) на <http://goo.gl/u1vJPJ>. См. также заявление Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, <http://goo.gl/THKXor>.

⁴¹¹ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о проделанной работе в Грузии, октябрь 2015 г., стр. 98, <https://goo.gl/lqS9te>.

органы местных муниципальных органов и органов местного самоуправления, юридические лица, принадлежащие (частично или полностью) местному правительству; юридические лица в государственной собственности (в том числе, в частичной собственности); неправительственные организации, выполняющие особые функции исполнительной ветви власти в соответствии с Законом о правительстве; Монгольское национальное государственное радио и телевидение. Однако закон не распространяется «на обеспечение прозрачности в деятельности вооруженных сил, пограничных и внутренних войск, а также разведывательных организаций». Согласно отчету СПД по Монголии, такое широкое изъятие не оправдано: все государственные структуры без исключения должны подпадать под действие положений о прозрачности и доступе к информации; исключения должны основываться не на типе учреждения, а на содержании конкретных видов информации, и регулироваться исходя из общих норм в отношении ограничения информации при доступе. Также закон должен распространяться и на парламент и на президента как таковых, а не только на управления делами (секретариат), так как это может вести к исключению из сферы применения закона информации, касающейся, например, законодательной работы, которая ведется членами парламента или президентом, а не их секретариатами⁴¹².

Закон **Казахстана** от 2015 года о доступе к информации охватывает собой все органы власти и учреждения, а также все государственные предприятия, любые компании, в которых у государства есть акции, и их аффилированные структуры. Он также распространяется на юридические лица, получающие бюджетные средства (в отношении информации об использовании этих средств), лица, имеющие доминирующее положение на рынке или являющиеся монополиями (в отношении информации о ценах на товары или услуги), прочие юридические лица в отношении информации о состоянии окружающей среды, чрезвычайном положении, катастрофах, пожарной безопасности, эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности продуктов и других факторах, могущих причинять вред населению. Следует приветствовать такой довольно широкий круг субъектов регулирования.

В законе **Украины** содержится самый широкий перечень лиц, обязанных предоставлять информацию по требованию. Помимо всех государственных органов и органов местного самоуправления, это юридические лица, получающие финансирование из государственного или местных бюджетов, лица, которым были делегированы публичные функции, естественные монополии, компании с доминирующей долей на рынке или компании с эксклюзивными или особыми правами. Также включается любой хозяйствующий субъект, если соответствующая информация представляет общественный интерес. К последнему относится широкий и открытый перечень вопросов, в частности, состояние окружающей среды, качество продовольствия и бытовых товаров, катастрофы, чрезвычайные положения, нарушения прав человека, т.д. Помимо этого, в 2015 году в парламент был направлен законопроект, который еще больше расширяет сферу регулирования закона на следующее: 1) все юридические лица публичного права и публичные компании, на которые будут распространяться положения о доступе к информации в отношении всей информации в их распоряжении (а не только информации об использовании государственных средств, как раньше); 2) юридические лица, пользующиеся государственным имуществом, – в отношении информации об использовании такого имущества и распоряжении им.

Ограничения и «проверка на вред и общественный интерес»

Во многих законах стран СПД из режима доступа к информации автоматически исключается засекреченная или конфиденциальная информация. Так, например, в **Кыргызстане**, где в Конституции имеется прогрессивное положение о праве на доступ к информации, закон не распространяется на информацию, «доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Это существенным образом подрывает

⁴¹² ОЭСР/АКС (2015), Объединенный отчет по первому и второму раунду мониторинга Монголии, стр. 84-85, <https://goo.gl/h48OYI>.

действенность всего закона, который должен был бы устанавливать базовые положения в отношении доступа. Он также должен определять основания для исключений и иметь преимущественную силу над другими законами, которые регулируют определенные виды закрытой информации (например, государственную тайну). Отсылка к «законодательству» также создает проблему, потому что включает в себя подзаконные нормативные правовые акты. Тем самым закон допускает исключения из общего режима путем принятия подзаконных нормативных правовых актов и, как следствие, выхолащивает положения закона⁴¹³.

Аналогичным образом, новый закон **Казахстана** о доступе к информации (2015 г.) явным образом ограничивает сферу его применения информацией, «которая не является информацией с ограниченным доступом» (ст. 3) и допускает отказ в допуске, если запрашиваемая информация была ограничена в доступе (ст. 11).

В **Монголии** перечень запретов на разглашение имеет открытый характер и может быть расширен иными законами или даже «законодательством», что может включать в себя подзаконные нормативные правовые акты, утверждаемые административными и иными органами. Это открывает возможности для неограниченного и бесконтрольного расширения видов информации, не подлежащей раскрытию⁴¹⁴.

Эффективность применения специальных законов о доступе к информации нередко подрывается законодательством о государственной и служебной тайне, которым создается особый режим засекречивания информации, не подлежащей действию общих положений о доступе к информации.

Согласно стандартам, любой запрос информации должен рассматриваться в индивидуальном порядке, и в доступе не может быть отказано только потому, что он касается конкретной категории информации (например, закрытой или служебной). Отказ в доступе должен основываться на узком круге интересов, защищаемых законом, и должен взвешивать потенциальный вред таким интересам от раскрытия информации и общественный интерес в получении доступа. Ограничение доступа к информации должно быть необходимым в демократическом государстве и должно быть пропорциональным защищаемому интересу. Поэтому каждый раз, когда орган публичной власти пытается отказать в доступе, он обязан обосновать такое ограничение в каждом конкретном случае, применяя проверки на вред и общественный интерес: 1) ограничение доступа соответствует правомерному интересу, определенному в законе; 2) раскрытие нанесло бы существенный вред этому интересу и 3) вред интересу больше, чем интерес общества в получении доступа к информации. Только когда присутствуют все три элемента можно отказать в доступе (к конкретной информации, которая удовлетворяет этим критериям, а не ко всему документу).

Такой подход к ограничению доступа исходит из фундаментального принципа максимального раскрытия, означающего, что презюмируется, что вся информация, находящаяся в государственных или иных органах, является открытой и должна предоставляться по требованию, за исключением тех случаев, когда государственный орган может доказать, что раскрытие могло бы нанести существенный вред охраняемому интересу (например, национальной безопасности или частной жизни), и этот вред берет верх над интересом общества в раскрытии. Это считается наилучшей практикой и подкрепляется целым рядом международных документов, например, Конвенцией Совета Европы о доступе к официальным документам⁴¹⁵.

⁴¹³ ОЭСР/АКС (2012), Отчет по второму раунду мониторинга Кыргызстана, стр. 61-62, <http://goo.gl/1oCL5H>.

⁴¹⁴ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о прогрессе в исполнении рекомендаций в Монголии, стр. 53, <https://goo.gl/TesxHR>.

⁴¹⁵ Статья 3 конвенции, <http://goo.gl/TfNWZz>. Другие стандарты: Примерный межамериканский закон о доступе к публичной информации, 2010; Примерный закон о доступе к информации для Африки, 2011; Статья 19 Примерного закона о свободе информации; Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию («Тсванские принципы»), 2013; Общие комментарии, № 34, к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, 2011, Комитет по правам человека. См. также,

Мониторингом СПД в законах стран рекомендовано использовать критерии вреда и общественного интереса. Например, в отчете о проделанной работе в **Монголии** рекомендовано предусмотреть, чтобы ни одна из категорий информации не была полностью исключена из требований раскрытия; любое ограничение доступа к информации, включая государственную тайну, должно основываться на законе, быть необходимым и пропорциональным, а также возможным только при соблюдении, в каждом конкретном случае, критериев вреда и общественного интереса в соответствии с рекомендуемой международной практикой⁴¹⁶.

Из стран СПД только **Украина**, в Законе о доступе к публичной информации, предусмотрела конкретное требование о применении трехсоставного теста на вред и общественный интерес в каждом случае ограничения доступа к информации (ст. 6). Ограничение доступа допускается в соответствии с законом при удовлетворении следующих условий: 1) ограничение соответствует интересам национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты репутации и прав других лиц, предотвращения раскрытия информации, полученной на условиях конфиденциальности, или поддержания полномочий и непредвзятости судебных органов; 2) раскрытие информации может нанести существенный вред этим интересам; 3) данный вред перевешивает интерес общества в получении доступа к такой информации.

Аналогичные положения существуют и в ряде других стран АКС. В **Болгарии** определенные виды ограниченной в доступе информации (но не государственная или служебная тайна) должны быть предоставлены по требованию в случаях, когда общественный интерес имеет приоритет. Последний существует в тех случаях, когда информация: а) дает гражданам возможность формировать собственное мнение и принимать участие в идущем обсуждении; б) повышает/способствует прозрачности и подотчетности государственных органов в отношении принимаемых ими решений; в) гарантирует законное исполнение правых обязанностей государственных органов; г) вскрывает коррупцию и служебные злоупотребления, ненадлежащее управление государственной или муниципальной собственностью, либо же иные противоправные действия (или бездействие) административных органов или должностных лиц, которые негативно сказываются на государственных или общественных интересах, правах и законных интересах других граждан; д) препятствует распространению ложной информации, которая касается жизненно важных общественных интересов; е) имеет отношение к участникам, субподрядчикам, предмету, цене, правам и обязанностям, условиям, срокам и санкциям, указанным в контрактах на государственные закупки⁴¹⁷. В **Сербии** в исключительных обстоятельствах право доступа может подлежать ограничениям в той мере, в которой это необходимо в демократическом обществе для предотвращения серьезного нарушения преимущественного интереса на основе конституции или закона⁴¹⁸.

Закон о доступе к информации должен также предусматривать перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен ни на каких основаниях. Тем самым законодатель применяет критерии вреда и интереса при принятии закона и устанавливает те сведения, которые всегда должны раскрываться, так как общественный интерес преобладает над любыми иными соображениями. В данный перечень должна включаться информация о коррупционных преступлениях и иных нарушениях антикоррупционных требований.

помимо прочего: Отчет СПД второго раунда по Армении (стр. 64, <http://goo.gl/rPNbk8>), Казахстану (стр. 91-92, <http://goo.gl/Jjv0Y0>), Кыргызстану (стр. 62, <http://goo.gl/Z0Sq5L>).

⁴¹⁶ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о прогрессе в исполнении рекомендаций в Монголии, с. 57.

⁴¹⁷ Закон Болгарии о доступе к публичной информации, дополнительные положения, <http://goo.gl/NELHEJ>.

⁴¹⁸ Закон Сербии о свободном доступе к информации общественной значимости, Статья 8, <http://goo.gl/qtrGOs>.

Обработка запросов информации

Основным способом получения доступа к информации является подача запроса соответствующему владельцу информации (государственному органу или иному лицу). Заявитель не должен быть обязан указывать причины или давать какое-либо объяснение, почему ему требуется определенная информация. Право доступа не должно быть обусловлено наличием законного интереса в получении информации⁴¹⁹.

Не должно быть требования указывать настоящее имя заявителя (анонимные запросы должны рассматриваться), поскольку неважно, кто обращается за информацией – любое лицо имеет право доступа, и государственный орган обязан предоставить ее. Требование указания личности обращающегося нарушает принцип максимального раскрытия, а также того, что формальности обращения за информацией не должны выходить за рамки того, что необходимо для обработки запроса⁴²⁰. Единственным исключением может быть доступ к собственным персональным данным, когда разумно истребовать какой-то вид удостоверения личности для подтверждения личности лица.

Закон должен явным образом указывать, что запросы информации могут подаваться в любой форме, подходящей для лица (в письменном виде, устно, по электронной почте или иными техническими средствами). Форма ответа также должна выбираться заявителем – государственный орган должен предоставить информацию в запрашиваемой форме, кроме случаев, когда информация не существует в такой форме, а перевод ее в запрашиваемую форму чрезмерно обременителен.

Поскольку право доступа касается информации, которая уже существует, сроки ответа должны быть, как правило, достаточно короткими. Просьбы о создании новой информации (например, представить анализ или разъяснение закона) или совершения определенных действий (например, признания законного права, реагирования на жалобу) должны рассматриваться в рамках самостоятельной административной процедуры (не регулируемой законом о доступе к информации) и могут требовать больше времени на обработку.

Диапазон временных сроков, допускаемых законами для ответа на информационный запрос в странах СПД, представлен в таблице ниже. Там, где существует возможность продления сроков (например, ввиду запроса существенного объема документации или необходимости провести поиск среди большого количества документов), до истечения первоначального срока ответа на запрос заявителя необходимо уведомить о том, что время на обработку было увеличено.

⁴¹⁹ См., например, статью 4 Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, <http://goo.gl/BnkUAp>.

⁴²⁰ ОЭСР/АКС (2014), Отчет о прогрессе в исполнении рекомендаций в Монголии, стр. 53.

Таблица 44. Сроки обработки информационных запросов в странах СПД

Страна	Основное время на обработку запроса	Возможность продления
Армения	5 рабочих дней	До 30 дней в совокупности («Если требуется дополнительная работа для предоставления требуемой информации»)
Азербайджан	7 рабочих дней	Дополнительно 7 рабочих дней («если владельцу информации ... требуется дополнительное время на подготовку информации, или же если существует необходимость определить суть запроса либо изучить большое количество документов для уточнения информации»)
Грузия	Незамедлительно	До 10 рабочих дней, если информация а) находится в другом территориальном подразделении или государственном органе; или б) требует консультаций в том или ином случае, упомянутом в (а); или в) существует необходимость собрать и обработать информацию, полученную из разных, не связанных между собой документов, и это требует большого объема работы.
Казахстан (Закон 2015 года)	15 календарных дней	Дополнительно до 15 календарных дней, если запрашиваемая информация относится к компетенции нескольких владельцев информации, и ответ требует получения информации от других владельцев.
Кыргызстан	14 календарных дней	До 14 календарных дней
Монголия	7 рабочих дней	«По необходимости» срок может быть продлен дополнительно не более чем на 7 рабочих дней
Таджикистан	30 календарных дней	Дополнительно до 15 календарных дней
Украина	5 рабочих дней	20 рабочих дней («если запрос касается предоставления большого объема информации или требует поиска среди значительного массива данных»)
Узбекистан (Закон 2014 года)	15 календарных дней (7 дней для СМИ)	-

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

Механизм контроля

Может существовать несколько механизмов обжалования в случае утверждаемого нарушения права на информацию: обращение в ведомство, отказавшее в доступе; жалоба в вышестоящий административный орган; обжалование в суде; обращение к уполномоченному по правам человека; жалоба в специальный информационный орган (специальному уполномоченному).

Судебные и общедминистративные разбирательства нередко малоэффективны: административные органы обычно неохотно идут на то, чтобы признать нарушение собственными подчиненными учреждениями или должностными лицами, тогда как на судебное обжалование уходит много времени, и оно может оказаться дорогостоящим. Поэтому международные стандарты требуют наличия независимого механизма рассмотрения жалоб в форме информационного уполномоченного (комиссии или ведомства) или иного аналогичного органа. В его обязанности должны входить мониторинг и надзор за соблюдением положений о доступе к информации. Такого рода институции также играют важную роль в повышении осведомленности и просвещении государственных должностных лиц. Эти органы в ответ на жалобу должны иметь возможность издавать обязательные для исполнения решения и налагать штрафы и применять иные санкции за нарушение.

У этого института есть несколько моделей. В некоторых странах данный мандат передается специальной комиссии (или специальному уполномоченному): в Бельгии, Франции, Италии (Комиссия по доступу к административным документам), в Ирландии (Управление информационного уполномоченного), Македонии (Комиссия по защите права на свободу доступа к общественной информации). Некоторые страны объединили этот институт с органом защиты персональных данных (например, Эстония, Германия, Венгрия, Латвия, Мальта, Сербия, Словения,

Швейцария, Великобритания). Есть страны, в которых за защиту права доступа к информации отвечает единый институт омбудсмена (все страны СПД, Босния и Герцеговина, Хорватия, Дания, Норвегия, Польша, Испания, Швеция), но это редко является удачным решением, так как в большинстве случаев у омбудсмена нет полномочий на принятие обязательных для исполнения принудительных решений.

Специальное управление информационного уполномоченного (даже при объединении с органом защиты персональных данных) обычно лучше всего подходит для осуществления эффективного и независимого контроля за доступом к публичной информации. Общие институты уполномоченного по правам человека могут не располагать необходимыми ресурсами и вниманием, так как им приходится заниматься широким кругом нарушений прав человека. Вот почему мониторинг стран СПД постоянно рекомендует странам создавать самостоятельный независимый механизм контроля.

В отчете СПД по **Армении** отмечалось отсутствие специального механизма административного обжалования «специальному уполномоченному по свободе информации» или аналогичному органу. Такой орган, в соответствии с международными стандартами, должен обладать определенным уровнем независимости от органов исполнительной власти, иметь полномочия по рассмотрению жалоб и выносить предписания органам в случае нарушений, а также готовить ежегодные доклады о свободе информации. Это важный институт для мониторинга состояния с доступом к информации и упреждающего реагирования на нарушения⁴²¹. Как проинформировало правительство Армении, оно разрабатывает проект Концепции модернизации области свободы информации, которая предусматривает модель Уполномоченного по свободе информации.

В **Грузии** в ходе мониторинга СПД было отмечено, что ни у одного государственного органа нет полномочий на осуществление систематического контроля за исполнением закона о доступе к информации (например, выборочных проверок предоставления информации в установленные сроки, проверки жалоб и обращений). Управление государственного защитника (омбудсмена) пока не получило необходимых ресурсов для выполнения этой роли. Рекомендовалось укрепить полномочия Управления государственного защитника в этом отношении, либо создать независимую «комиссию по информации» (специального уполномоченного). Она должна иметь право получать разъяснения и дополнительную информацию от государственных органов для изучения и вынесения решений по обращениям, издавать обязательные распоряжения таким органам относительно раскрытия информации, обращаться в суд от имени истца и применять санкции к официальным должностным лицам⁴²². Проект отдельного закона о доступе к информации в Грузии предусматривает независимый орган для надзора за исполнением этого права⁴²³.

В **Азербайджане** закон о доступе к информации первоначально предусматривал учреждение специального Уполномоченного агента по информационным вопросам (информационного омбудсмена). Однако позднее его роль была передана общему Уполномоченному по правам человека⁴²⁴.

В **Украине** Закон о доступе к публичной информации не предусматривает отдельного надзорного механизма. В 2015 году представленный в парламент законопроект предлагал предоставить институту омбудсмена дополнительные полномочия обязательного надзора за доступом к информации. Эти полномочия будут включать право издавать обязательные предписания о раскрытии (или нераскрытии) информации и об исполнении других положений о доступе к

⁴²¹ Отчет о втором раунде мониторинга СПД в Армении (стр. 65). См. также Отчет о втором раунде мониторинга в Азербайджане (стр. 43), Казахстане (стр. 91), Кыргызстане (стр. 62) и Украине (стр. 62, <http://goo.gl/qFjnKc>).

⁴²² ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга в Грузии, стр. 39, <http://goo.gl/R38UsX>.

⁴²³ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о прогрессе в исполнении рекомендаций в Грузии, октябрь 2015 г., стр. 98, <https://goo.gl/1qS9te>.

⁴²⁴ Справочник по свободе информации в странах Южного Кавказа, доклад местных отделений Transparency International в Армении, Азербайджане и Грузии, 2012, стр. 48-49, <http://goo.gl/adtQ3d>.

информации. Первый шаг в наделении омбудсмена соответствующими полномочиями уже сделан. В 2014 г. секретариат омбудсмена получил право составлять административные протоколы о нарушении права на доступ к информации и направлять их в суд для назначения наказания. Ранее это право принадлежало органам прокуратуры⁴²⁵. В этом отношении в отчете о мониторинге отмечается, что чрезвычайно важным в обеспечении подлинных гарантий права доступа к информации является предоставление необходимых ресурсов надзорному органу – надзорная функция останется неэффективной, если не будет поддержана необходимыми ресурсами, которые должны быть выделены из государственного бюджета⁴²⁶.

Инициативное опубликование

Для обеспечения открытости государственные органы должны по собственной инициативе, не дожидаясь поступления информационных запросов, публиковать широкий круг сведений. Это позволяет уменьшить число запросов информации, благодаря упреждению требований раскрывать сведения. Инициативное опубликование нередко требуется законодательством и охватывает собой ряд ключевых сведений о деятельности государственных органов, организации, структуре и контактных данных, ежегодных отчетах о деятельности и финансовой отчетности, сведения о том, как общественность может повлиять на принятие решений или внести предложение; какие публичные услуги имеются; процедуры доступа к информации и контактная информация должностных лиц, решения органа и их проекты, сведения о закупках и раскрытие деклараций о собственности и конфликтах интересов должностных лиц. Многие недавно принятые национальные законы о доступе к информации предусматривают обязательное опубликование и регулярную актуализацию на веб-сайтах государственных органов.

В ряде стран СПД законы о доступе к информации предусматривают упреждающую (инициативную) публикацию информации разных категорий: в **Армении** (13 категорий, включая перечень сведений, имеющихся в государственном органе), в **Азербайджане** (34 категории, включая сведения о величине заработной платы, руководство по выплата заработной платы, политике в отношении выплаты премиальных и о специальных льготах, действующих в государственных органах власти и муниципалитетах), в **Кыргызстане** (36 категорий), **Украине** (18 категорий, включая систему регистрации документов в государственном ведомстве).

В законе о праве на информацию **Монголии** в отдельной главе закона предлагаются подробные положения об инициативном опубликовании определенных сведений. Закон делает обязательным публикацию сведений в четырех областях: операционная прозрачность; кадровая прозрачность; бюджетная и финансовая прозрачность, прозрачность в государственных закупках. Включается подробный перечень сведений, которые подлежат раскрытию в каждой из областей, в том числе через официальные веб-сайты.

В **Грузии** в сентябре 2013 г. в закон были внесены поправки, требующие инициативного опубликования информации. Перечень конкретных категорий информации, подлежащих опубликованию, был утвержден указом правительства. Соответствующий указ правительства обязателен для административных органов, действующих под его контролем. Прочие государственные институции и независимые агентства, например, парламент, управление государственного защитника, Бюро гражданской службы, отвечают за принятие собственных стандартов инициативного опубликования. Указом правительства предусмотрены следующие категории обязательного инициативного опубликования: общая информация об административном органе, включая сведения о его структуре, функциях, документы о его политике, основных принципах и направлениях, контактная информация, т.д.; страничка о свободе информации, которая создается на официальном веб-сайте соответствующего административного органа и содержит контакты должностных лиц, ответственных за информацию, законодательные акты и

⁴²⁵ ОЭСР/АКС (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга в Украине, стр. 142.

⁴²⁶ Там же, стр. 142.

нормативные положения, касающиеся публичной информации, формы/примеры обращений ежегодные отчеты, сведения о кадровых ресурсах административного органа; информация о государственных закупках и приватизации; информация о государственном финансировании и расходах административного органа; информация о законодательных актах, принятых или касающихся функций административного органа; информация о государственных пошлинах и сборах, тарифах и ставках, утвержденных административным органом⁴²⁷. В отчете о мониторинге отмечается, что предпочтительней было бы перечень информации, обязательной для инициативного опубликования, включить в закон, а не в подзаконные нормативные правовые акты – это способствовало бы его более успешной реализации на практике и привело к немедленному принудительному исполнению без необходимости вынесения дополнительных решений. Кроме того, единый перечень можно было бы распространить на все государственные органы, а не только на органы исполнительной власти⁴²⁸.

Клевета

Законы о клевете и оскорблении призваны защищать репутацию того или иного лица, что, в принципе, является одним из законных интересов, который может оправдывать ограничение свободы слова. Однако закон, предусматривающий защиту чей-либо репутации, должен обеспечивать справедливый баланс между защитой репутации и неущемлением свободы выражения мнений и законной критики; он не должен ограничивать свободу слова больше, чем «необходимо в демократическом обществе».

Жесткие законы о клевете демотивируют дискуссии об органах публичной власти и контроле над ними, запрещая критику главы государства, других государственных органов и должностных лиц, вводя более суровые наказания в случаях, когда клеветнические заявления касаются официальных лиц или государственных органов. Законами о клевете нередко злоупотребляют государственные чиновники, политики, которые пользуются ими, чтобы защитить себя от критики или от раскрытия неприглядных фактов, нередко включающих в себя изобличения в коррупции и некомпетентности. Драконовские законы о клевете и их применение ведут к самоцензуре в СМИ и среди граждан.

Как отмечалось в одном из отчетов СПД, сам факт существования уголовной ответственности за клевету, оскорбление и иные сходные деяния оказывает сковывающее воздействие на свободу слова и деятельность СМИ, ведет к самоцензуре и препятствует журналистским расследованиям, вскрывающим коррупцию. А применение санкций, связанных с ограничением свободы или угрозой тюремного заключения, еще больше обостряет эту проблему и не приемлемо в демократическом государстве. Применение более суровых санкций за клевету и оскорбление государственных должностных лиц также противоречит международным стандартам, согласно которым на такие лица, напротив, может быть направлен более высокий уровень критики. Эти положения имеют негативные последствия для борьбы с коррупцией, так как подавляют общественную активность, направленную на выявление и обнародование сведений о незаконных деяниях⁴²⁹. Журналисты и лица, сообщающие о незаконных действиях (и те и другие играют важную роль во вскрытии проявлений коррупции), не должны становиться объектами утраты возможных санкциями за клевету⁴³⁰.

Согласно выводам в рамках мониторинга СПД наличие законов об уголовной ответственности за клевету и их применение на практике создают серьезное препятствие свободной деятельности СМИ, которые не могут в таких условиях должным образом соответствовать своей роли надзорного органа. Мониторинг СПД настоятельно рекомендовал отменить общую уголовную ответственность за клевету и оскорбление, а также специальные составы, связанные с оскорблением или

⁴²⁷ ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга в Грузии, стр. 78.

⁴²⁸ Там же, стр. 79.

⁴²⁹ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга в Казахстане, стр. 94.

⁴³⁰ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга в Армении, стр. 66.

покушением на честь президента, членов парламента и других государственных должностных лиц, и регулировать такие отношения только в рамках гражданского права.

Азербайджан, Казахстан, Монголия⁴³¹, **Таджикистан** и **Узбекистан** продолжают карать диффамацию уголовными санкциями. Всем этим странам мониторинг СПД рекомендовал декриминализовать диффамацию и оскорбление.

В **Кыргызстане**, в соответствии с законом о гарантиях деятельности президента Кыргызской Республики, в случаях распространения информации, порочащей честь и достоинство президента, генеральный прокурор обязан, при условии, что иные меры, принятые прокурором, не дали желаемого результата, обратиться в суд от имени президента для защиты его чести и достоинства. В ходе мониторинга СПД был сделан вывод, что выступление Генерального прокурора в качестве личного адвоката президента не укладывается в демократические стандарты. Честь и достоинство президента должны защищаться в гражданском процессе согласно общей правовой процедуре и без каких-либо предпочтений. Наличие такого положения, даже если оно активно не применяется, оказывает сковывающее воздействие на свободу слова и журналистские расследования⁴³².

Рядом стран СПД в этой области были проведены важные реформы. **Украина** декриминализовала клевету в 2001 г., а в 2003 г. внесла изменения в законодательство, направленные на ограничение чрезмерных денежных исковых требований к СМИ в гражданском суде, проводя различия между фактом и мнением, освободив от ответственности за оценочные суждения, предусмотрев возможность ответа на иск ссылкой на обоснованность публикации (освободив от ответственности за распространение ложной информации, если суд решит, что журналист действовал добросовестно и проверил информацию), т.д. **Грузия** декриминализовала диффамацию в 2004 году.

Кыргызстан стал первой страной в Центральной Азии, декриминализовавшей диффамацию в 2011 г. Также в Конституции Кыргызстана 2010 года (ст. 33) предусматривается, что никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей чью-либо честь и достоинство. Это образцовое положение, которое следует принять как рекомендуемую практику. Хотя диффамация была декриминализована, уголовная ответственность за оскорбление осталась (ст. 128 УК), но была признана неконституционной в 2013 году и формально исключена из Уголовного кодекса в 2015 г. Кроме того, в 2014 году Кыргызстан отменил административную ответственность за оскорбление таможенного сотрудника. Однако в 2014 г. Кыргызстан внес поправки в Уголовный кодекс, предусмотрев наказание за «заведомо ложную информацию о преступлении» (вместо «заведомо ложного обвинения в преступлении»). Представитель ОБСЕ по свободе СМИ отметил, что таким образом «де-факто, через лазейку в законе, криминализуется диффамация»⁴³³.

В 2010 году **Армений** был декриминализован основной состав оскорбления и оскорбления государственного лица (специальные составы клеветы на судью, прокурора, следователя или сотрудника суда в Уголовном кодексе остались).

Другие страны сети АКС в последние несколько лет также отменили уголовные законы о диффамации, например, **БЮР Македония** (2012 г.), **Черногория** (2011 г.), **Сербия** (2011 г.), **Румыния** (2009 г.). В 2012 г. **Албания** отменила тюремное заключение за диффамацию. В 2015 г. **Литва** декриминализовала оскорбление.

⁴³¹ В июле 2015 г. в рамках уголовного дела о диффамации был арестован журналист. См. заявление Представителя ОБСЕ по свободе СМИ: <http://goo.gl/H3vuuq>.

⁴³² ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга в Кыргызстане, стр. 64.

⁴³³ Проблема с новыми формулировками заключается в том, что они распространяют правонарушение на СМИ, выходя за рамки просто намеренно ложного сообщения о преступлении правоохранительным органам. См. заявление и анализ ОБСЕ: <http://goo.gl/GFHUwQ/>

Гражданские иски, требующие компенсации морального вреда, против журналистов и СМИ, а также соответствующие решения судов, присуждающие в возмещение немалые денежные суммы, также представляют собой проблему. Они отрицательно сказываются на свободе СМИ и их способности информировать общество о коррупции, что способствует ее раскрытию и предупреждению. Непомерные денежные компенсации ведут к банкротству и закрытию независимых изданий. Поэтому мониторинг СПД рекомендовал пересмотреть соответствующее законодательство, в частности, устанавливать в таких делах судебные сборы соразмерно требуемой сумме компенсации, ввести укороченный срок исковой давности для таких исков, освободить от ответственности выражение оценочных суждений и повысить осведомленность судов⁴³⁴. Чрезмерные суммы компенсации в гражданских исках остаются проблемой для региона, соответствующие реформы не проведены. Известны недавние примеры чрезмерных сумм компенсаций по гражданским искам в **Азербайджане, Кыргызстане и Казахстане**⁴³⁵.

Казахстан принял новый Уголовно-процессуальный кодекс (вступил в силу 1 января 2016 года), который предусматривает, что судебные сборы за подачу исков о возмещении морального вреда, причиненного распространением порочащей информации, должны зависеть от суммы требуемой денежной компенсации. Налоговый кодекс Казахстана устанавливает такие судебные сборы в размере 1% от суммы иска при подаче физическим лицом и 3% при возбуждении юридическим лицом. Согласно предыдущему закону, по таким искам полагались небольшие судебные сборы в виде фиксированной суммы⁴³⁶. Это весьма положительное изменение, соответствующее рекомендации СПД, сделанной в ходе второго раунда мониторинга. Тем не менее, несмотря на эти изменения, согласно сообщениям независимых НПО, это не привело к снижению числа исков и требований компенсации⁴³⁷. Таким образом, требуются дополнительные меры, чтобы остановить непомерные требования компенсации, оказывающие сковывающее воздействие на СМИ.

Прозрачность собственности в СМИ

Одной из новых проблем, поднятых в ходе третьего раунда мониторинга, стала прозрачность структуры собственности в СМИ. СМИ не смогут выполнять свою роль надзорного органа надлежащим образом и, в частности, вскрывать коррупцию, если они прямо или опосредованно контролируются государством или предпринимателями, поддерживаемыми правительством. Вот почему прозрачность СМИ, особенно влиятельных вещательных СМИ, так важна для предупреждения коррупции⁴³⁸.

Мониторинг СПД рекомендовал **Монголии** срочно принять поправки в законодательство, введя требования относительно прозрачности структуры собственности СМИ. «Такие положения должны создавать прочный механизм обнародования и проверки структуры собственности СМИ, включая их бенефициарных владельцев и основных акционеров (прямых и косвенных). Закон должен обуславливать предоставление вещательных лицензий полным раскрытием данных о структуре собственности на всех уровнях и со всеми бенефициарами, а также регулярным опубликованием подробной финансовой отчетности вещателей». Со стандартами прозрачности СМИ можно ознакомиться в публикации «Десять рекомендаций по прозрачности собственности в СМИ»

⁴³⁴ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга в Казахстане, стр. 94.

⁴³⁵ См.: заявления Представителя ОБСЕ по свободе СМИ о непомерных штрафах за диффамацию в Кыргызстане, декабрь 2015 г., <http://goo.gl/HZW09J>, и Казахстане, сентябрь 2015 г., <http://goo.gl/nbRuxg>; ОЭСР/АКС (2013), Отчет о третьем раунде мониторинга в Азербайджане, стр. 77, <https://goo.gl/vvLBUA>.

⁴³⁶ Информация предоставлена Интерньюс-Казахстан.

⁴³⁷ Согласно информации казахского НПО «Адис соз», в январе-феврале 2016 года было возбуждено 14 исков к СМИ и журналистам с суммой компенсации за причиненный вред свыше 600 млн тенге (около 1,5 млн евро). Это превышает данные за всю первую половину 2015 года (исковые требования на сумму более 352 млн тенге). Источник: <http://goo.gl/ONbfK4>, <http://goo.gl/dhwoC2>.

⁴³⁸ ОЭСР/АКС (2015), Объединенный отчет первого и второго раунда мониторинга в Монголии, стр. 88, <https://goo.gl/6TJOkU>.

организацией Access Info Europe⁴³⁹. Рекомендуемая практика в этом отношении существует в **Грузии и Украине** (см. врезку ниже).

Врезка 41. Закон о прозрачности собственности в СМИ в Украине

В сентябре 2015 года украинский парламент принял поправки в законодательство, направленные на обеспечение прозрачности собственности телерадиовещательных компаний. Среди принятых мер следующие:

- компании, зарегистрированные в офшорных юрисдикциях, не имеют право создавать телерадиовещательные организации в Украине;
- при обращении за вещательной лицензией компания-заявитель обязана предоставить сведения о своих основных акционерах, бенефициарных владельцах, подробной схеме собственности заявителя и структур и лиц, аффилированных с ним. Если документы не создают прозрачной структуры собственности компании, в лицензии должно быть отказано;
- структура собственности телерадиовещательной или ретрансляционной компании считается прозрачной, если информация, опубликованная на веб-сайте компании и предоставленная Национальному вещательному совету, позволяет установить всех лиц, имеющих прямое или косвенное существенное участие в компании или возможность оказывать значительное или решающее влияние на ее управление/деятельность, включая отношения контроля среди всех лиц в цепи корпоративных прав собственности в отношении такой компании, а также позволяет установить конечного бенефициарного собственника компании;
- вещатели обязаны ежегодно подавать Национальному телерадиовещательному совету сведения о своей структуре собственности под угрозой санкций (штраф в размере 5% от суммы лицензионного сбора).

Источник: исследования секретариата ОЭСР/АКС.

Прозрачность государственных бюджетов и реестров, открытые данные

Информация о том, каким образом формируются и расходуются государственные бюджеты, имеет важное значение для предупреждения и выявления коррупции. Все больше и больше стран региона принимают меры по максимально возможному раскрытию информации о государственных финансовых средствах и их использовании, и делают это в удобном для пользователя формате. Не менее важное значение для борьбы с коррупцией имеет открытость государственных реестров, особенно тех, которые содержат данные о правах собственности (на недвижимость, землю, транспортные средства и т.д.) и компаниях – эта информация крайне важна для предотвращения незаконного обогащения государственных должностных лиц и защиты прав собственности.

⁴³⁹ Access Info Europe (2013), Десять рекомендаций по прозрачности собственности в СМИ, <http://goo.gl/ufUebo>.

Врезка 42. Закон Монголии о прозрачных («стеклянных») счетах

В 2014 году Монголия приняла Закон о прозрачных («стеклянных») счетах (он вступил в силу 1 января 2015 года). Целью закона является создание прозрачной системы («стеклянных счетов») для того, чтобы общественность могла отслеживать опубликованную информацию о процессах принятия решений и деятельности, связанной с управлением бюджетом. Закон распространяется на государственные органы власти, юридические лица, находящиеся в собственности государства или местных администраций, государственные предприятия, компании, контрольный пакет акций которых передан во владение государству, органы местного самоуправления или их дочерние компании, предприятия и организации, осуществляющие инвестиционные проекты, программы, виды деятельности, работы и услуги в рамках бюджета государства или местной администрации, а также подрядчиков, осуществляющих государственные функции на законной и договорной основе. Организации, охватываемые данным законом, должны на своих веб-сайтах раскрывать для публичного доступа информацию о: ежегодных бюджетах, планах закупок и планах развития местного финансирования; выкладывать ежегодные отчеты об исполнении бюджета за полугодие, отчеты об исполнении бюджета за предыдущий год, ежемесячные и ежеквартальные отчеты об исполнении бюджета; бюджет на следующий год; финансовые отчеты по итогам года и полугодий, а также заключения аудиторских проверок).

В дополнение к указанной выше информации, Министерство финансов также обязано публиковать информацию о: доходах, результатах и инвестициях государственного бюджета, бюджета фонда социального страхования, бюджета фонда развития человеческого потенциала и единых бюджетов; информацию о правительственных займах и грантах; информацию о внешнем и внутреннем долге (ежеквартально); о накоплениях государственного бюджета, излишках и их предварительном распределении; ежемесячную информацию об исполнении единого бюджета; отчет об исполнении бюджета, а также публиковать консолидированный финансовый отчет, подтвержденный аудиторами; информацию о ценных бумагах, выпущенных правительством; о концессионных соглашениях; публиковать всю подробную информацию, за исключением той, которая не подлежит оглашению, о сторонах концессионных соглашений, работах, которые будут проводиться или услугах, которые должны быть предоставлены. Надзор за выполнением закона осуществляется Государственной счетной палатой.

В докладе о мониторинге СПД было с удовлетворением отмечено принятие данного закона и было рекомендовано властям Монголии публиковать информацию, подпадающую под действие закона, в формате открытых данных (машиночитаемых форматах), а также использовать инструменты визуализации для лучшего представления этой информации.

Источник: ОЭСР / АКС (2015), Объединенный доклад по первому и второму раундам мониторинга Монголии, стр. 87.

В 2015 году **Украина** также приняла масштабный закон о прозрачности публичных финансов. Он предусматривает обязательную публикацию на едином веб-сайте подробной информации о использовании бюджетных средств, а также всех операций, проведенных казначейством (за исключением секретной информации) в режиме реального времени онлайн, а также публикацию информации о бюджетных расходах и доходах в формате открытых данных (как в бумажном, так и в машиночитаемом формате). В сентябре 2015 года начал функционировать веб-портал Министерства финансов (<http://e-data.gov.ua>), посвященный государственным расходам, на котором будет размещено более 90000 наборов данных о расходах государственного и местного бюджетов, а также о расходах государственных компаний. В будущем данный веб-портал также будет публиковать, в режиме реального времени, операции, проводимые казначейством.

В **Казахстане**, в соответствии с новым Законом о доступе к информации, принятом в 2015 году, должен быть создан интернет-портал для публикации в открытом доступе информации о бюджетах, где государственные органы будут выкладывать свои бюджетные и финансовые отчеты, результаты государственного аудита и финансового контроля, проводить обсуждение проектов бюджетных программ, а также публиковать отчеты об их реализации.

В 2014-2015 годах **Украина** также приняла ряд законодательных актов с целью раскрытия для общественности информации, хранящейся властями в различных реестрах. Внесенные поправки обеспечили условия для оперативного доступа к Государственному реестру недвижимого имущества, в том числе информации о лицах, владеющих правами на недвижимое имущество, с возможностью поиска по имени лица, а не только по адресу нахождения собственности. Новые законы также обеспечивают доступ к информации о землевладельцах, содержащейся в земельном

кадастре, а также информации о владельцах транспортных средств, хранящейся в соответствующем реестре МВД.

В **Узбекистане** в 2014 году был введен в действие Бюджетный кодекс, предусматривающий: открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов; обнародование (опубликование) информации об утвержденном Государственном бюджете и бюджетах государственных целевых фондов, их использовании в средствах массовой информации и на официальном веб-сайте Министерства финансов. На сайте Министерства финансов (www.mf.uz) обеспечивается открытый доступ к ежегодной бюджетной документации (информация публикуется еженедельно в виде текста, инфографики, таблиц, диаграмм). На портале открытых данных Республики Узбекистан (<https://data.gov.uz/ru>) публикуются также показатели исполнения местных бюджетов по регионам Узбекистана.

Публикация информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в виде открытых данных (наборы данных в машиночитаемом электронном формате, позволяющем их автоматическую обработку) уже стала мировым стандартом. Несколько стран – участниц СПД приняли либо находятся в процессе разработки соответствующих нормативных документов. В апреле 2015 года Верховная Рада **Украины** приняла поправки к Закону о доступе к публичной информации и другим законам с целью введения концепции открытых данных. Они предусматривают обязательную публикацию информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в форматах открытых данных с правом бесплатного повторного использования такой информации. Были внесены поправки в ряд других законов, требующие публикации в формате открытых данных определенной информации, представляющей общественный интерес, например, база данных по государственным закупкам, реестр компаний, реестр государственного имущества, бюджетная информация. В октябре 2015 года правительство Украины приняло нормативно-правовые акты, касающиеся открытых данных, а также установлению процедур для публикации информации, содержащей открытые данные. В данных правилах был определен список из более, чем 300 наборов данных, которые должны публиковаться органами власти на их веб-сайтах, а также на веб-портале открытых данных центрального правительства.

В **Казахстане**, понятие открытых данных было введено в 2015 году в Законе о доступе к информации. Данный закон требует от всех владельцев информации регулярно публиковать информацию в виде открытых данных на специальном интернет-портале, посвященном открытым данным. Государственный орган, отвечающий за вопросы ИТ, также может получать открытую информацию от властей и опубликовать ее на портале, если опрос общественного мнения покажет, что соответствующая информация представляет интерес для общественности. Также будет создан отдельный портал открытых бюджетных данных и правовых актов.

Прозрачность информации о бенефициарных собственниках компаний

Раскрытие информации о бенефициарных владельцах в компаниях является важным элементом для обеспечения добропорядочности бизнеса и предотвращения конфликтов интересов, а также незаконного обогащения государственных должностных лиц. В 2014 году «Группа двадцати» (G20) признала, что повышение прозрачности юридических лиц, а также способов и методов реализации их деятельности имеет важное значение для защиты добропорядочности и прозрачности мировой финансовой системы. G20 призвала к предотвращению неправомерного использования юридических лиц в незаконных целях, таких как коррупция, уклонение от уплаты налогов и отмывание денег, и утвердила Принципы высокого уровня о прозрачности бенефициарных собственников⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ Доступно на <http://goo.gl/T6hceF>.

По итогам мониторинга СПД, было рекомендовано введение учета и раскрытие информации о владельцах всех юридических лиц при их государственной регистрации в **Грузии и Монголии**.

Врезка 43. Раскрытие информации о бенефициарных собственниках компаний в Украине

Украина стала первой страной в регионе (если не за его пределами), которая ввела всеобщее обязательное раскрытие информации о бенефициарных собственниках юридических лиц. В феврале 2015 года в Украине был принят закон, требующий от всех юридических лиц (за исключением некоторых некоммерческих объединений) раскрытия информации о бенефициарных владельцах при государственной регистрации юридического лица и обновления этой информации в случае ее изменений. Такая информация вносится в единый государственный реестр компаний и публикуется автоматически в режиме онлайн, становясь доступной для любого пользователя (за определенную плату). В то время как законодательство предусматривает административные санкции за непредставление соответствующих данных, компании не несут никакой ответственности за представление ложной информации. Данный закон рассматривался в качестве первого шага по введению правил о раскрытии структуры собственности, с последующими механизмами контроля в различных областях (например, Национальным банком в отношении банков, Национальным агентством по предупреждению коррупции в отношении раскрытия активов публичными должностными лицами, Национальным советом по телерадиовещанию в отношении раскрытия информации о структуре собственности телерадиовещательных компаний).

Бенефициарный собственник («конечный бенефициарный владелец – контролер») определяется как физическое лицо, которое, независимо от формального владения, имеет возможность оказывать решающее влияние на управление или хозяйственную деятельность юридического лица, непосредственно или через других лиц, или имеет возможность оказывать решающее влияние через прямое или косвенное владение 25% акций или более в капитале компании. Лицо не считается бенефициарным владельцем, если оно имеет формальное право на 25% акций или более в капитале компании, но является агентом, номинальным держателем (владельцем) или посредником в отношении такого права.

В феврале 2015 года парламент расширил объем информации, подлежащей раскрытию государственными должностными лицами в своих ежегодных декларациях. Теперь должностные лица должны раскрывать информацию в электронном виде о юридических лицах, в которых они или члены их семей являются бенефициарными собственниками. Существует уголовное наказание за представление ложной информации в декларациях об активах. В 2016 году Украиной планируется запуск новой электронной системы декларирования активов для государственных должностных лиц.

Источник: ОЭСР / АКС (2015), Доклад по третьему раунду мониторинга в Украине; исследование секретариата ОЭСР / АКС.

Таблица 45. Страны – участницы СПД и АКС в глобальных рейтингах прозрачности и свободы СМИ

	Исследование открытости бюджетов (2015), место	Глобальный индекс открытости информации (2015), место	Индекс WJP* открытости правительства (2015), место	Индекс свободы прессы по странам(2015), место
Албания	73	37	54	82
Армения	-	-	-	78
Азербайджан	42	78	-	162
Босния и Герцеговина	60	-	31	66
Болгария	18	16	49	106
Хорватия	36	-	33	58
Чешская Республика	14	21	22	13
Эстония	-	-	14	10
БЮР Македония	77	69	34	117
Грузия	16	47	29	69
Венгрия	45	-	56	65
Казахстан	41	50	85	160
Косово	-	35	-	87
Кыргызская Республика	34	34	64	88
Латвия	-	31	-	28
Литва	-	-	-	31
Молдова	-	22	46	72
Монголия	39	-	75	54
Черногория	-	-	-	114
Польша	22	-	20	18
Румыния	9	13	51	52
Россия	11	61	67	152
Сербия	47	-	61	67
Словакия	30	50	-	14
Словения	15	-	30	35
Таджикистан	83	83	-	116
Турция	58	47	82	149
Украина	56	54	43	129
Узбекистан	-	-	101	168

Источники: Международное бюджетное партнерство (2015), Исследование открытых бюджетов, <http://goo.gl/ISjJ8k>; Глобальный индекс открытости информации (2015), <http://index.okfn.org>; Проект всемирной справедливости (2015), Индекс открытости правительства, <http://goo.gl/0GO0R2>; Репортеры без границ (2015), Индекс свободы прессы, <http://index.rsf.org>.

*Проект всемирной справедливости (World Justice Project, WJP)

Выводы и рекомендации

Во всех странах – участницах СПД имеется законодательная база, которая предоставляет возможности для доступа к информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти. Различными являются охват и эффективность таких законов. Большинство законов, однако, не соответствуют международным стандартам по нескольким важным аспектам (сфера действия, ограничения, процедуры доступа, рассмотрение жалоб и т.д.) и должны быть пересмотрены таким образом, чтобы сделать доступ к информации реализуемым правом. Прозрачность публичной администрации является мощным орудием для предотвращения коррупции, а законы о доступе к информации должны быть сформулированы таким образом, чтобы прозрачность достигалась через инициативное раскрытие широкого перечня информации и быструю обработку информационных запросов. Как и в других сферах, реализация этих законов на практике остается в регионе значительной проблемой.

В ряде стран – участниц СПД все еще сохраняются положения об уголовной ответственности за клевету и оскорбление, что негативно сказывается на свободе информации. В то же время, несколько стран полностью (Грузия, Кыргызстан, Украина) или частично (Армения) провели декриминализацию таких преступлений. Чрезмерные гражданские иски за клевету также остаются проблемой в регионе.

В настоящее время ширится движение по раскрытию различной информации, представляющей общественный интерес, и представлению ее в форматах открытых данных. В ряде стран – участниц СПД проведены важные реформы по обеспечению широкого доступа к бюджетной информации. Украина приняла далеко идущие меры по открытию государственных баз данных, включающих информацию о правах собственности и компаниях, в том числе их бенефициарных собственниках. Грузия и Украина приняли законы о прозрачности структуры собственности средств массовой информации; такие меры должны стать стандартом и активно проводиться в жизнь

Рекомендации:

- Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. В частности, пересмотреть законы о государственной и служебной тайне для согласования их с основным законом о доступе к информации и обеспечить, чтобы эти законы не использовались для необоснованного исключения информации из сферы общественного доступа.
- Прямо установить в законодательстве в качестве основополагающего принципа презумпцию открытости всей информации органов власти, которая может быть ограничена в доступе исключительно для защиты правомерных интересов, когда возможный значительный вред таким интересам перевешивает право общественности на обладание данной информацией. Определенные виды информации, например, о бюджетных доходах и расходах, распоряжении государственной и муниципальной собственностью и ресурсами, должны быть определены как представляющие высокий общественный интерес, и поэтому должно быть еще тяжелее ограничить доступ к такой информации, либо такие ограничения должны быть сняты совсем.
- Предусмотреть, чтобы законы имели четкие правила относительно того, как право на доступ к информации может быть сбалансировано с правом на неприкосновенность частной жизни, и исключать определенную информацию из под защиты последнего, например, должен быть гарантирован доступ к информации об имуществе и доходах публичных служащих.
- Усилить требования в отношении инициативного раскрытия информации о принятии решений, функционировании и организации органов государственной власти. Особо строгие правила должны быть предусмотрены для обнародования проектов решений (например, о сроках принятия решений), в особенности, касательно прав и свобод человека, распоряжения государственной и муниципальной собственностью и бюджетами и т.д.
- Предоставление информации общественности должно рассматриваться как важная функция государственных органов и органов местного самоуправления, и поэтому это должно обеспечиваться необходимыми финансовыми, материальными и человеческими ресурсами, в том числе путем введения должности специалиста или подразделения по доступу к информации в таких органах.
- Установить независимый механизм государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений касательно доступа к информации.

- Обеспечить освобождение от какой-либо ответственности за раскрытие секретной или другой ограниченной в доступе информации, если такое раскрытие отвечает преобладающему общественному интересу.
- Декриминализировать все составы преступлений клеветы и оскорбления как имеющие сильный сдерживающий эффект для свободы средств массовой информации и, в особенности, для журналистских расследований. Гражданский суд должен быть единственно правильным правовым форумом для возмещения ущерба, нанесенного чьей-либо чести и достоинству. В то же самое время, гражданское право также должно содержать соответствующие ограничения, сдерживающие подавление свободы информации необоснованными исками и чрезмерными требованиями. Это можно сделать через установление судебного сбора, пропорционального сумме предъявляемых требований, введения непродолжительного срока исковой давности для таких исков, путем освобождения от ответственности за распространение оценочных суждений, установления наличия злого умысла со стороны ответчика в качестве условия для удовлетворения требований пострадавшей стороны. Установить основание для освобождения от ответственности в случае обоснованной публикации (освобождение от ответственности за распространение ложной информации, если суд решит, что журналист действовал добросовестно и проверил информацию).
- Принять исчерпывающие меры по раскрытию информации, представляющей интерес для общественности, имеющей важное значение для предотвращения и борьбы с коррупцией. Установить требования прозрачности структуры собственности для телерадиовещательных средств массовой информации и эффективный механизм надзора. Обеспечить эффективный доступ, в том числе онлайн и в форме открытых данных, к государственным реестрам движимого и недвижимого имущества, земельных участков, предприятий, лицензий, предоставляющих право на использование государственных ресурсов и т.д. Раскрытие государственных реестров данных для общественного контроля весьма усложняет сокрытие неправомερных доходов. Включить требование о раскрытии информации о бенефициарных собственниках всеми юридическими лицами, и онлайн публикацию такой информации.
- Обеспечить широкий доступ к информации об использовании государственного и местного бюджетов (в том числе информации о казначейских операциях), бюджетах государственных и муниципальных предприятий, финансовых отчетах.
- Принять законодательство об онлайн-публикации, в формате открытых данных, информации, находящейся в распоряжении органов власти и обеспечить регулярную публикацию различных данных, представляющих повышенный общественный интерес, с гарантированным правом их повторного использования.
- Присоединиться и обеспечить полное выполнение международных инициатив в области прозрачности и надлежащего управления, в частности Инициативы прозрачности в добывающей промышленности, Инициативы прозрачности в строительной отрасли, Партнерстве «Открытое правительство».

Добропорядочность в судебной системе

Судебная власть играет важнейшую роль в демократической системе управления и поддержании верховенства права. Коррупция в судебной системе подрывает легитимность государственной власти, ослабляет роль системы правосудия в стране и потворствует безнаказанности. Эффективная борьба с коррупцией невозможна в такой судебной системе, где в органах правосудия отсутствует добропорядочность, и когда они подвержены неправомерному влиянию. «Чистота» судебной системы требует надежных гарантий независимости судебной власти, добропорядочности и подотчетности.

Существует целый ряд международных документов, устанавливающих стандарты в этой области, которые используются СПД в качестве ориентира. Конвенция ООН против коррупции (ст. 11) предусматривает, что с учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией, каждое государство – участник должно, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, принимать меры по укреплению добропорядочности и недопущению любых возможностей для коррупции среди работников судебной системы. Независимость и беспристрастность судов является частью фундаментального права человека на справедливый суд, как это определено в обязательных международных договорах⁴⁴¹, как на глобальном, так и региональном уровнях, и их толковании соответствующими органами, в частности, в практике Европейского суда по правам человека⁴⁴². Подробные рекомендации по независимости и добропорядочности судей изложены в документах Комитета Министров Совета Европы⁴⁴³, Венецианской Комиссии⁴⁴⁴, Консультативного совета европейских судей⁴⁴⁵ и других органов⁴⁴⁶. То же самое можно сказать и о других организациях, в частности, ООН⁴⁴⁷ и ОБСЕ⁴⁴⁸.

⁴⁴¹ Всеобщая декларация прав человека (ст. 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 14), Европейская конвенция о защите прав человека (ст. 6) и т.д.

⁴⁴² См., среди многих прочих, судебные решения по делам о Кэмпбелл и Фелл против Великобритании (заявления №№ 7819/77, 7878/77), Инкал против Турции (№ 22678/93), Киприану против Кипра (№ 73797 / 01), Холдинг «Совтрансавто» против Украины (№. 48553/99), Брумареску против Румынии (№. 28342/95), Рябых против России (№. 52854/99), Хенрик Урбан и Ришард Урбан против Польши (№ 23614/08).

⁴⁴³ См., в частности, Рекомендацию СМ / Rec (2010) 12 о судьях: независимость, эффективность и обязанности, 17 ноября 2010 года, <http://goo.gl/Dn2VHL>.

⁴⁴⁴ См., в частности, доклады о независимости судебной системы (<http://goo.gl/qhN5gC>), о назначении судей (<http://goo.gl/sc15q5>), а также многочисленные заключения по конкретным странам, в том числе по Армении, Азербайджану, Кыргызстану, Грузии и Украине (<http://goo.gl/bDCORh>).

⁴⁴⁵ См. заключения Консультативного совета европейских судей, КСЕС (<http://goo.gl/wz1SS9>), в особенности Заключение № 1 (2001) о стандартах, касающихся независимости судебных органов и несменяемости судей, Заключение № 3 (2002) по вопросам этики и ответственности судей, Заключение №10 о «Совете правосудия на службе общества». См. также «Великую хартию судей» (Основополагающие принципы) от 17 ноября 2010 года, <https://goo.gl/0OhtMu>.

⁴⁴⁶ См., например, Резолюцию 1703 (2010) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о коррупции в судебной системе от 27 января 2010 года, <http://goo.gl/KGxCyW>; Европейскую хартию о статусе судей, июль 1998 года, <https://goo.gl/3s4Wsn>.

⁴⁴⁷ Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН № 40/32 от 29 ноября 1985 года и № 40/146 от 13 декабря 1985 года, <http://goo.gl/rlzxyB>; Бангалорские принципы поведения судей, 2002, <http://goo.gl/59kAdV>. См. также доклад о коррупции в судебной системе Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, 2012, <https://goo.gl/73sD56>.

⁴⁴⁸ См., в частности: документы Копенгагенского, Московского, Стамбульского совещаний Конференции ОБСЕ по человеческому измерению; Киевские Рекомендации по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, ОБСЕ / БДИПЧ (<http://goo.gl/ojWYmE>).

Независимость судебной власти

«Судья, который не является независимым, может быть легко подвержен коррупции либо использован в интересах, отличных от применения закона справедливым и беспристрастным образом. Укрепление судебной системы изнутри, а также предоставление всех гарантий для ее независимости по отношению к другим государственным чиновникам и частным партнерам, имеет крайне важное значение в борьбе и предотвращении случаев коррупции в судебной системе».⁴⁴⁹

Независимость отдельных судей гарантируется независимостью судебной системы в целом. Независимость судебной власти должна быть закреплена в конституции, а более конкретные правила – на законодательном уровне.⁴⁵⁰ Независимость судебной власти должна быть закреплена в законодательстве, быть действенной и включать финансовую независимость. Она должна быть гарантирована в связи с другими ветвями власти государства, в отношении тех, кто ищет справедливости, других судей и общества в целом.⁴⁵¹ Таким образом, независимость судей включает в себя независимость от внешних к судебной власти субъектов (исполнительной и законодательной ветвей власти, других учреждений) и внутреннюю независимость в судебной системе (от председателей судов, судов более высокой инстанции, судебных советов, судебной администрации, и т.д.)⁴⁵².

Конституционные гарантии

Все страны – участницы СПД гарантируют независимость судебной власти в различных положениях своих конституций. Например, Конституция Азербайджана (ст. 127) гласит, что судьи независимы. Они подчиняются только Конституции и законам Азербайджанской Республики, и их нельзя заменить в течение срока их полномочий. При рассмотрении судебных дел судьи должны быть беспристрастными, справедливыми, должны обеспечить равноправие сторон, действовать на основе фактов и в соответствии с законом. Прямое или косвенное ограничение судопроизводства с чьей-либо стороны и по какой-либо причине, незаконное воздействие, угроза и вмешательство недопустимы. В то же время в отчете Стамбульского плана действий критикуется другое положение Конституции Азербайджана, согласно которому Президент страны объявлен гарантом независимости судебной власти. Это было воспринято как посягательство на разделение властей и судебной институциональной независимости.⁴⁵³

Несменяемость судей

Срок полномочий судей и гарантии их несменяемости (гарантированный срок полномочий до обязательного выхода на пенсию) является важным аспектом независимости судебной власти. Несколько стран – участниц СПД используют де-факто испытательный срок в виде назначения судей на первоначальный срок (например, этот первоначальный срок в **Азербайджане, Таджикистане, Украине** составляет 5 лет). Согласно международным стандартам, такой порядок может рассматриваться как проблематичный, если судьи должны быть вновь утверждены по его окончании, а четких критериев для подтверждения их в должности нет. В Европейской хартии о законе для судей говорится, что существование испытательного срока или требования о продлении представляет собой проблему, если даже не опасность, с точки зрения независимости и

⁴⁴⁹ «Коррупция в судебной системе угрожает законности и защите прав человека», Пресс-релиз, Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриэла Кнаула, октябрь 2012 г.

⁴⁵⁰ Рекомендация СМ / Rec (2010) 12 о судьях: независимость, эффективность и обязанности, §§ 4 и 7 Приложения.

⁴⁵¹ Великая хартия судей, §3.

⁴⁵² Рекомендация СМ / Rec (2010) 12, § 22 Приложения: «При принятии своих решений судьи должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность действовать без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, со стороны любого органа власти, в том числе внутренних органов, относящихся к судебной системе».

⁴⁵³ ОЭСР / АКС (2010), Второй раунд мониторинга, доклад по Азербайджану, стр. 45, <http://goo.gl/w3TN3B>.

беспристрастности данного судьи, который надеется на утверждение в должности или на продление его или ее контракта.

Однако, в странах с относительно новой судебной системой, возможно, есть практическая необходимость в том, чтобы до постоянного назначения того или иного судьи убедиться в том, что он действительно может эффективно выполнять свои функции⁴⁵⁴. Поэтому, по мнению Венецианской Комиссии, если испытательный срок считается необходимым, то отказ в утверждении судьи в должности должен основываться на объективных критериях, и с теми же процессуальными гарантиями, которые применяются, когда судья должен быть отстранен от должности⁴⁵⁵. В отношении **Украины**, в отчете по мониторингу СПД в особенности подвергся критике тот факт, что новый на тот момент закон о судоустройстве и судьях не предусматривал перечня оснований, по которым Высшая квалификационная комиссия судей могла рекомендовать не назначать судью на пожизненный срок⁴⁵⁶. Такого списка не оказалось в новой редакции закона, принятого в 2014 г. Однако в июне 2016 года парламент Украины одобрил в окончательном чтении поправки в Конституцию Украины, согласно которым парламент лишается полномочий назначать судей и отменяется испытательный срок при их назначении; теперь все судьи будут назначаться Президентом на пожизненный срок согласно обязательному представлению Высшего совета правосудия по итогам конкурсного отбора; Президент более не будет иметь права увольнять судей (данное полномочие будет также передано Высшему совету правосудия).

В **Грузии** в 2013 году в Конституцию были внесены поправки, согласно которым судьи назначаются на пожизненный срок, но поправки допускают, что законом может быть предусмотрен испытательный срок продолжительностью не более трех лет. Также было сохранено положение о назначении на ограниченный срок судей Верховного Суда (не менее 10 лет). Это положение, касающееся судей Верховного Суда, а также возможность установления трехлетнего испытательного срока, подверглись критике со стороны Венецианской Комиссии. Она отметила, что в то время как обычно принято ограничивать срок полномочий судей Конституционного Суда, это не относится к судьям Верховного Суда. Поэтому Венецианская Комиссия в недвусмысленных терминах рекомендовала продлить срок нахождения в должности для судей Верховного Суда до пожизненного. Комиссия также подвергла критике положение, согласно которому все судьи Верховного Суда должны быть предложены Президентом; было бы предпочтительнее, чтобы право на выдвижение кандидатов было передано Высшему совету юстиции.⁴⁵⁷ Что касается других судей, в соответствии с основным Законом о судах общей юрисдикции Грузии, судьи районных и апелляционных судов назначаются сроком на три года. По истечении этого срока, Высший совет юстиции принимает решение о пожизненном сроке их службы на основе конкретных критериев. Соответствующие критерии были внесены в закон в 2014 году, установив следующую процедуру:

- Оценка судьи проводится на основании двух основных критериев – добросовестности и компетентности. В течение трехлетнего испытательного срока, каждый год в течение месяца судья оценивается одним судьей и одним членом Высшего совета юстиции, не являющимся судьей. Все три аттестации проводятся различными членами Совета.
- В период проведения аттестации лица, ответственные за проведение оценки, изучают пять решений, вынесенных судьей, участвуют в судебных заседаниях, встречаются с судьей лично и получают другую информацию, в соответствии с правилами, установленными законом.

⁴⁵⁴ Венецианская Комиссия, Доклад о назначении судей, §41, www.venice.coe.int.

⁴⁵⁵ Венецианская Комиссия, Заключение по проекту конституционных изменений, касающихся реформирования судебной системы в бывшей Югославской Республике Македония, §23, <http://goo.gl/TcOZ0y>

⁴⁵⁶ ОЭСР/CAN (2010), Отчет о втором раунде мониторинга Украины, стр. 66, <http://goo.gl/fUY4OE>.

⁴⁵⁷ Венецианская Комиссия (2010), Заключение № 543/2009 по Проекту конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», стр. 14-15, доступно по адресу <http://goo.gl/WI3Xjc>.

- Компетенция судьи измеряется в баллах. Что касается добросовестности, то данная оценка показывает, соответствует ли судья / полностью ли отвечает требованиям или не удовлетворяет им. Результаты отражаются в специальных формах, которые необходимо заполнить, и представляются на рассмотрение Высшего совета юстиции.
- После проведения собеседования с судьей и с учетом результатов аттестации, Высший совет юстиции принимает обоснованное решение о пожизненном назначении судьи двумя третями голосов.
- Судья имеет право обжаловать решение об отказе специальной комиссии, которая создана для этих целей при Верховном Суде Грузии. Судье, обжалующему решение необходимо доказать, что имело место процессуальное нарушение, которое повлияло на решение Высшего совета правосудия.
- Если комиссия постановит, что имело место нарушение процедуры, решение об отказе аннулируется, и Высший совет юстиции обязан вновь рассмотреть данный вопрос с учетом выводов Комиссии.⁴⁵⁸

В **Таджикистане** срок полномочий судей составляет 10 лет (ранее было пять). Но проблема возникает тогда, когда существует возможность усмотрения в пользу продления либо непродления срока пребывания судьи в должности, как, например, в **Казахстане**, где председатель Верховного Суда (с согласия Высшего судебного совета) может принять решение о продлении срока полномочий судьи, достигшего 65-летнего возраста (на срок не более 5 лет)⁴⁵⁹.

В **Монголии** все судьи назначаются на пожизненной основе, т.е. до выхода их на пенсию.

Гарантии несменяемости должны быть не только закреплены в законе, но и соблюдаться на практике. Например, не должны иметь место произвольный роспуск судов или их реорганизация, приводящие к увольнению судей, или увольнению в связи с сокращением. В **Казахстане**, в соответствии с решением о сокращении числа государственных служащих в 2010 году, было сокращено 65 судей. В отчете по мониторингу СПД отмечено, что это представляется не только нарушением Конституции и законов самого Казахстана (в которых определен исчерпывающий перечень оснований для увольнения судей, и сокращение штатов не являлось одним из них), но также нарушением соответствующих международных норм. Таким образом, судьи должны иметь особый статус и гарантии несменяемости, отличные от других государственных служащих. Сокращение судей, если это абсолютно необходимо по экономическим причинам, и когда это позволяет уровень существующей рабочей нагрузки на судей, может быть осуществлен постепенно за счет незаполнения новых вакансий, но не через увольнение существующих судей.⁴⁶⁰

Похожая проблема массовых увольнений судей в нарушение соответствующих процедур была отмечена в **Кыргызстане**, где после событий 2010 года было уволено более 60 судей. Ситуация особенно усугублялась тем, что ведущую роль в составлении списка на их увольнение играла Генеральная прокуратура. В отчете по мониторингу СПД отмечено, что такая практика нарушает принцип несменяемости судей, и в будущем крайне негативно отразится на реальной независимости судебной системы⁴⁶¹. Примером правильного подхода к регулированию судебной системы можно привести принятие в Кыргызстане в 2011 году специального закона. В нем была прописана четкая структура местных судов и количество судей в них. Это означает, что для создания новых судов, реорганизации или ликвидации существующих, а также изменения количества судей в конкретных судах будет требоваться законодательное утверждение.

⁴⁵⁸ ОЭСР/АКС, Промежуточный отчет по Грузии, стр. 107, <https://goo.gl/J7edk6>.

⁴⁵⁹ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, стр. 104, <http://goo.gl/kti8yU>

⁴⁶⁰ ОЭСР/АКС (2011), Отчет о втором раунде мониторинга Казахстана, стр. 107, <http://goo.gl/kti8yU>.

⁴⁶¹ ОЭСР/АКС (2012), Отчет о втором раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 71, <https://goo.gl/NI9AFa>

После Евромайдана, революции, произошедшей в **Украине** в 2014 году, поступил целый ряд предложений об освобождении от должности всех или большинства судей в связи с тем, что их авторитет был подорван сообщениями о коррупции и нарушении прав человека. Такие чрезвычайные меры по борьбе с коррупцией и некомпетентностью в судебной системе впервые были предложены в законе, принятом в июле 2015 года. В соответствии с рекомендацией Венецианской Комиссии, Президент Украины предложил внести поправки в Конституцию, чтобы предоставить основания для такого внеочередного пересмотра состава судейского корпуса. Согласно данным поправкам, должна проводиться оценка соответствия судьи должности, на которую он был назначен или избран до внесения этих поправок, в соответствии с процедурой, предусмотренной законом. Если в результате такой оценки будет установлено, что судья не соответствует должности на основе критериев компетентности, профессиональной этики или добропорядочности, или судья отказывается проходить оценку, то это является основанием для его увольнения. Венецианская комиссия считает, что «увольнение всех судей вне обстоятельств исключительных ситуаций, таких как конституционное прерывание, противоречит европейским стандартам и соблюдению законности. Кроме того, Венецианская Комиссия считает, что замена всех судей (более 8000 человек), не будет возможной без ущерба для непрерывного отправления правосудия». Она, однако, признала, что могут быть приняты исключительные меры, такие, как оценка квалификации судей, при условии, что они будут ограничены во времени и осуществлены быстро и эффективно⁴⁶².

Армения также внесла поправки в Конституцию в целях укрепления независимости судей и разделения властей. Поправками от декабря 2015 года ограничена роль президента, которая в деле назначения судей носит теперь церемониальный характер. Судьи первой инстанции и апелляционных судов назначаются Президентом по представлению Высшего судебного совета. Предусмотрена особая процедура в назначении судей Кассационного суда – по результатам конкурсного отбора Высший судебный совет будет представлять на рассмотрение Национального собрания трех кандидатов на каждую вакантную должность; кандидат, избранный, по крайней мере, большинством в три пятых от общего числа членов Национального Собрания, утверждается Президентом Республики⁴⁶³.

Советы судей

Важным институтом, обеспечивающим независимость судебной власти, а также добропорядочность и подотчетность судей, является совет судей⁴⁶⁴. Такой совет, огражденный от вмешательства законодательной и исполнительной власти, должен быть наделен широкими полномочиями во всех вопросах, касающихся статуса судей, а также организации, функционирования и репутации судебных учреждений. Совет должен полностью или в значительной степени состоять из судей, избираемыми своими коллегами⁴⁶⁵. Во всех странах – участницах Стамбульского плана действий (СПД) имеются советы судей или аналогичные им органы, хотя не все из них соответствуют международным стандартам.

⁴⁶² Венецианская Комиссия (2015), Заключение по предлагаемым поправкам к Конституции Украины относительно судебной власти, утвержденным Конституционной комиссией 4 сентября 2015 года, и принятым Венецианской комиссией на ее 104-м пленарном заседании (Венеция, 23-24 октября 2015 года), стр. 8, доступно по адресу <http://goo.gl/wxcFRN>. См. также Меморандум Секретариата Венецианской Комиссии о совместимости проекта Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины в части о Судебной власти, как они были представлены Президентом Верховной Раде 25 ноября 2015 года, доступно на <http://goo.gl/K7ThAq>.

⁴⁶³ ОЭСР/АКС, Промежуточные отчеты по Армении, стр. 76, <https://goo.gl/qySLaC>.

⁴⁶⁴ См. Стандарты для советов судей, в частности, в заключении КЕСС № 10 (<https://goo.gl/jrbkt5>), в рекомендации Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 (<http://goo.gl/Dn2VHL>) и в Киевских рекомендациях БДИПЧ ОБСЕ по вопросам независимости судебной власти (<http://goo.gl/ojWYmE>).

⁴⁶⁵ «Великая хартия» судей, п.13.

Еще в 2006 году в **Грузии** была проведена важная реформа Высшего совета юстиции (ВСЮ), который ранее имел статус консультативного органа при Президенте Грузии. Он был преобразован в независимое учреждение судейского сообщества. ВСЮ стал напрямую ведать назначением и увольнением судей районных (городских) и апелляционных судов, тогда как раньше он просто представлял соответствующие рекомендации президенту страны. Структура ВСЮ была изменена, а его состав расширен с 9 до 15 членов. В соответствии с международными стандартами, более половины его членов являются судьями (в частности, это председатель Верховного Суда и еще восемь судей судов общей юрисдикции, избираемых конференцией судей). Теперь ВСЮ возглавляет председатель Верховного суда (ранее эта функция принадлежала Президенту Грузии) В **Армении** до недавнего времени Совет правосудия состоял из 9 судей, избравшихся на Общем съезде судей, двух ученых-юристов, назначавшихся президентом Республики, и двух – назначавшихся Национальным Собранием. После конституционных реформ 2015 года Высший совет правосудия будет состоять из десяти членов, пять из которых будут избираться Национальным собранием, а другие пять – выбираться Общим съездом судей.

Согласно отчету мониторинга СПД, Высший судебный совет (ВСС) Республики **Казахстан** не соответствует международным стандартам, что значительно ущемляет независимость судебной системы. Его члены индивидуально назначаются Президентом. Сам он определяется как консультативный и совещательный орган при Президенте, а не как орган судейского сообщества. Функции аппарата ВСС выполняются сотрудниками Администрации Президента; она же занимается материально-техническим обеспечением его работы. Поэтому в отчете о мониторинге СПД рекомендуется преобразовать ВСС в судейский орган (орган судейского сообщества), независимый от законодательной и исполнительной власти и даже от главы государства; большинство его членов должны быть судьями и избираться коллегиально⁴⁶⁶. Со времени проведения второго раунда мониторинга данная ситуация разрешена не была.

В **Кыргызстане** за решение вопросов, связанных с карьерой судей, и другие вопросы административного управления судебной системой отвечают два органа судейского сообщества. Отбором судей ведает Совет по отбору судей. Вопросы досрочного освобождения судей с должности, судейской дисциплины, лишения судей иммунитета, формирования бюджетов судов и многие другие решаются Советом судей – выборным органом судейского самоуправления. Совет по отбору судей лишь на треть состоит из судей (избираемых Советом судей); остальные члены выдвигаются от парламентской оппозиции и парламентского большинства из числа представителей гражданского общества. Такой поход был повергнут критике в отчете о мониторинге СПД, хотя это частично компенсируется тем, что в Совет судей входят 15 членов, избираемых съездом всех судей (действующих и в отставке) из числа судейского корпуса⁴⁶⁷. В ходе третьего раунда мониторинга была подтверждена озабоченность тем, что Совет по отбору судей не воспринимается как независимый орган в силу своей большой зависимости от парламента; поскольку представители гражданского общества в Совет по отбору судей выбираются парламентом, назначение судей определяют главенствующие политические силы⁴⁶⁸.

В **Монголии** Генеральный совет судов (ГСС) состоит из главы и четырех членов, представляющих советы судов первой инстанции, апелляционных судов и кассационного суда, Ассоциацию адвокатов и государственного органа по вопросам юстиции. Все члены ГСС назначаются Президентом Монголии. В отчете СПД содержится вывод о том, что такая практика в целом соответствует международным стандартам в части состава Совета судов. Единственный

⁴⁶⁶ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 103 и 111, <http://goo.gl/kti8yU>.

⁴⁶⁷ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 68-69, <https://goo.gl/NI9AFa>.

⁴⁶⁸ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 88, <https://goo.gl/dAp3fH>.

проблемный вопрос касался права Президента единолично назначать членов ГСС по рекомендации судей⁴⁶⁹.

В **Украине** Высший совет юстиции (ВСЮ) включал всего трех членов, отбираемых самим судебским сообществом. Остальные его члены назначались/избирались парламентом, Президентом, съездом адвокатов, съездом представителей юридических вузов, всеукраинской конференцией прокуроров; кроме того, в его состав по должности входят председатель Верховного Суда, министр юстиции и Генеральный прокурор. В реальности такая конструкция привела к ситуации, когда членом ВСЮ некоторое время был глава Службы безопасности Украины, а кроме Генерального прокурора, входившего в состав ВСЮ по должности, в него также входили два заместителя генерального прокурора. В 2010-2013 годах некоторые члены ВСЮ были тесно связаны с правящей партией и Президентом. Поэтому ни прописанный в законодательстве, ни фактический состав ВСЮ не обеспечивал его независимости и не соответствовал международным стандартам. Из-за наличия конституционных препятствий для реформирования ВСЮ в 2010 году власти Украины внесли в закон изменения, согласно которым органы, имеющие право выбирать/назначать членов Совета, должны отбирать некоторых из своих кандидатов из судебного корпуса. Однако было признано, что такой подход не в полной мере соответствует международным стандартам, поскольку судьи, входящие в Совет, должны избираться другими судьями, представляющие различные звенья судебной системы⁴⁷⁰. В соответствии с проектом изменений к Конституции Украины, предложенным в 2015 году, создаваемый Высший совет правосудия должен состоять из 21 члена, 10 из которых избирает съезд судей Украины из числа действующих или отставных судей, два члена назначаются Президентом Украины, два – избираются парламентом, два – съездом адвокатов, два – Всеукраинской конференцией прокуроров и еще два – избираются съездом представителей юридических вузов и научных учреждений; по должности в ВСП входит председатель Верховного Суда.

В **Узбекистане** основная роль в отборе, привлечении к ответственности и увольнении судей принадлежит Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан. Ее состав утверждает Президент. В ходе мониторинга СПД такая система была подвергнута критике и было отмечено, что состав, статус и функционирование Комиссии должны определяться законом, гарантирующим необходимую степень независимости от политических органов⁴⁷¹.

Процедуры назначения

Независимость судебной системы может подрываться в том случае, если решающую роль в назначении судей играют органы политической власти (например, парламент или Президент). Как отмечалось в одном из отчетов о мониторинге СПД, целесообразно исключить такие органы из процедуры назначения и увольнения судей. Если сделать это невозможно, тогда порядок выдвижения кандидатов следует выстроить таким образом, чтобы основное решение принималось советом судебского сообщества (при условии, что большинство его членов выбираются судьями), а политический орган лишь утверждал решение совета⁴⁷².

В **Монголии** всех судей на должности назначает Президент по рекомендации Генерального совета судов; назначение членов Верховного Суда должно предварительно пройти одобрение в парламенте. Перед назначением кандидаты на судебские должности проходят отбор в Генеральном совете судов и в его Судебной квалификационной комиссии; вакансии размещаются на веб-сайте

⁴⁶⁹ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Монголии, стр. 98, <https://goo.gl/5sHlbX>.

⁴⁷⁰ ОЭСР/АКС (2010 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Украине, стр. 66, <http://goo.gl/xSX4SR>.

⁴⁷¹ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Узбекистану, стр. 59, <http://goo.gl/vno99d>.

⁴⁷² ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 104, <http://goo.gl/7g8MZq>.

Совета. Судебная квалификационная комиссия проводит оценку кандидатов; затем Генеральный совет проводит с каждым кандидатом собеседование, результат которого решается голосованием: кандидатуры, набравшие наибольшее число голосов, подаются на утверждение Президенту. Рекомендация Совета не является обязательной для Президента, и он может отклонить кандидатуру. В ходе мониторинга СПД отмечалось, что участие политических институтов (Президента, парламента) в назначении судей вызывает озабоченность, поскольку подрывает независимость суда⁴⁷³. В отчете также упоминается, что если такие институты не могут быть полностью исключены из процесса отбора, то процедуру выдвижения кандидатур нужно в максимальной степени формализовать, таким образом чтобы основное решение принималось Советом судей (при условии, что его состав будет приведен в соответствие с международными стандартами), а органы политической власти лишь утверждали решение Совета и не имели полномочий на принятие самостоятельных решений о назначении/увольнении судей (в качестве варианта возможен порядок, при котором, например, Президент может однократно отклонить предложение Совета судей, но в случае его повторного представления должен будет его утвердить)⁴⁷⁴.

В **Кыргызстане** Президент по рекомендации Совета по отбору судей назначает судей местных судов и представляет в парламент рекомендации по кандидатурам в Верховный Суд и в Конституционную палату Верховного Суда. Президент имеет право вернуть представленную ему судебную кандидатуру в Совет по отбору судей с соответствующей мотивировкой. Если Совет представляет кандидатуру повторно, Президент обязан ее принять (представить ее в парламент) в 10-дневный срок. Но такое ограничение дискреционных полномочий не предусмотрено в отношении решений о назначении или увольнении судей, принимаемых парламентом⁴⁷⁵. Как отметила Венецианская Комиссия, решать вопрос о назначении рядовых судей голосованием в парламенте нецелесообразно из-за угрозы того, что политические соображения могут взять верх над объективной оценкой качеств кандидата⁴⁷⁶.

Таким образом, оптимальная модель назначения и увольнения судей состоит в том, чтобы Совет судей решал эти вопросы напрямую при условии, что закон обеспечивает независимость и надлежащий состав Совета. Среди стран СПД только в **Грузии** совет судей непосредственно назначает и увольняет судей судов общей юрисдикции (кроме судей Верховного Суда, которые по-прежнему назначаются парламентом по представлению Президента).

В ряде других европейских стран, в том числе в нескольких странах АКС, советы судей назначают судей напрямую (а не только предлагают кандидатов). В **Италии** и **Португалии** советы судей полномочны назначать, переводить и повышать судей и осуществлять над ними дисциплинарный контроль. В **Болгарии** Высший судебный совет назначает судей, прокуроров и следственных судей. В **Хорватии** Государственный совет юстиции назначает судей и увольняет их с должности. На **Кипре** назначение, продвижение по службе, перевод, прекращение назначения, увольнение судебных работников и привлечение их к дисциплинарной ответственности входят в исключительную компетенцию Высшего совета юстиции. В бывшей Югославской Республике **Македонии** Судебный совет избирает и увольняет судей и председателей судов. В **Турции** Верховный совет судей и прокуроров наделен полномочиями по назначению судей, переводу их на

⁴⁷³ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Монголии, стр. 96.

⁴⁷⁴ Там же, стр. 96-97.

⁴⁷⁵ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 69-70, <http://goo.gl/6Xsc6m>. См. также доклад Венецианской комиссии о назначении судей (п.14): «При условии, что предложение независимого судебного совета является обязательным для Президента, назначение (судей) Президентом, не вызывает видимых проблем».

⁴⁷⁶ Венецианская Комиссия, Доклад о назначении судей, п.12.

другие должности, решению вопросов об их продвижении по службе и привлечении их к дисциплинарной ответственности⁴⁷⁷.

Председатели судов

Председатели судов могут отрицательно влиять на независимость судей в рамках самого суда, если они обладают избыточными полномочиями по административному управлению судами, распределению дел к рассмотрению, распределению ресурсов судов, влиянию на продвижение судей по службе. Поэтому их полномочия рекомендуется ограничить. Наилучшей формой назначения председателей судов с точки зрения обеспечения их максимальной независимости является их избрание либо судьями соответствующего суда, либо органом судейского самоуправления (конференцией судей или даже советом судей, если его состав соответствует стандартам)⁴⁷⁸. Председатели судов должны назначаться на ограниченный срок с возможностью повторного назначения лишь на один дополнительный срок⁴⁷⁹. В **Кыргызстане** председатели судов и их заместители избираются на собраниях судей соответствующих судов. В **Украине** после реформы закона о судоустройстве 2014 года председатели судов и их заместители назначаются тайным голосованием на собраниях судей соответствующих судов на двухлетний срок (председатель Верховного Суда назначается на Пленумом ВС)⁴⁸⁰.

Распределение судебных дел

Своевольное распределение дел среди судей создает благоприятные условия для коррупции и оказания неправомерного влияния на отправление правосудия. Эта функция не должна возлагаться на председателя суда. Дела должны распределяться либо по жребию, либо по заранее определенным правилам с понятными и объективными критериями, установленными собранием судей данного суда⁴⁸¹. Не распределение дел не должны влиять ни стороны процесса, ни какая-либо иная сторона, имеющая интерес в исходе дела⁴⁸². В законодательстве некоторых стран СПД (в т.ч. **Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана**⁴⁸³, **Украины**) официально предусмотрено автоматическое распределение дел, но есть опасения по поводу возможности вмешательства в работу такой автоматической системы (например, с помощью ложного закрепления специализации судей, закрепления некоторых судебных округов за теми или иными судьями апелляционных судов, что сужает круг судей, назначаемых на конкретные дела). Поэтому важно обеспечивать доступ сторон и общественности к информации о результатах автоматического распределения дел (либо путем их обнародования, либо по запросу). В **Казахстане** протокол об автоматическом

⁴⁷⁷ Там же, п. 16.

⁴⁷⁸ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 104, <http://goo.gl/7g8MZq>.

⁴⁷⁹ Рекомендации Киевской конференции ОБСЕ по вопросам независимости судебной власти, «Роль председателей судов», п. 15. В Рекомендациях ОБСЕ также указано (п.11): «У председателей судов могут быть представительские и административные функции, включая контроль за несудебным персоналом судов. Осуществление управленческих функций требует обучения в сфере управления. Председатели судов не должны злоупотреблять своими полномочиями при распределении помещений и других ресурсов суда для оказания влияния на судей.»

⁴⁸⁰ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Украине, стр. 172, <https://goo.gl/a5H53J>.

⁴⁸¹ Рекомендации Киевской конференции ОБСЕ по вопросам независимости судебной власти, «Роль председателей судов», п. 12.

⁴⁸² Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12, п. 24.

⁴⁸³ На момент проведения третьего раунда мониторинга система автоматического распределения дел в судах Кыргызстана еще не действовала, что означает, что председатели судов продолжают формировать судебные составы и распределять все дела. Более того, распределение дел используется председателями судов как инструмент наказания или влияния – «своим» судьям даются легкие, но, в то же время, выгодные дела. «Нелюбимые» и «неудобные» судьи занимаются «безденежными», трудными, или «проблемными» делами. Судьи умышленно не используют компьютеры для распределения дел, ссылаясь на проблемы в работе компьютера и отсутствие персонала для технической поддержки. См: ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 92.

назначении подшивается в дело и открыт для доступа сторонами (также в электронной системе ведется журнал всех операций). За незаконное вмешательство в работу электронной системы распределения дел должна быть установлена строгая ответственность⁴⁸⁴. Надзор за работой системы распределения дел может быть поручен судьям соответствующего суда, но не его председателю.

Финансовая самостоятельность

Независимость судебной власти не может быть обеспечена, если суды не получают должного финансирования из государственного бюджета и когда они зависят от воли исполнительной власти в вопросах финансового и материального обеспечения или вынуждены существовать за счет благотворительных пожертвований частных субъектов. Судебная система должна иметь возможность самостоятельно подготавливать свой бюджет и отстаивать его в парламенте.

Примером правильного подхода к законодательному регулированию финансирования суда является **Кыргызстан**, где правительство в проекте государственного бюджета должно безо всяких изменений учитывать предложения Совета судей (в случае возражений оно прилагает к таким предложениям свое заключение). Председатель Совета судей лично принимает участие в обсуждении государственного бюджета в парламенте⁴⁸⁵. Однако на практике материально-финансовое положение судебной системы Кыргызстана нельзя назвать удовлетворительным. Так, не хватает средств на внедрение системы автоматического распределения дел, предусмотренной законом. Каждый год бюджет судебной системы сокращается, вопреки закрепленным в законе гарантиям снижаются пенсии судей⁴⁸⁶.

В **Монголии** Генеральный судебный совет также обладает правом вносить свои предложения по бюджету судебной системы непосредственно в парламент. Однако это не оградило судебную власть от сокращений бюджета. Окончательное решение о бюджете судебной системы остается за парламентом, который обычно принимает позицию правительства и министерства юстиции. Положение закона о том, что бюджет судебной системы не может год от года сокращаться, на практике не выполняется⁴⁸⁷.

Еще одним важным аспектом финансовой независимости и устранения стимулов к коррупции является размер оплаты труда судей, который должен соответствовать статусу судьи. Правильный подход к законодательному закреплению этого требования найден в **Украине**, где в ходе реформы 2010 года размеры судейских окладов были непосредственно прописаны в законе с указанием нормы их постепенного увеличения, были отменены премиальные, которые составляли существенную часть оплаты труда судей и служили инструментом давления на судей со стороны председателей судов, а Государственная судебная администрация была подчинена судебной ветви. В принятом в 2011 году законе «О судебном сборе» предусматривается, что уплаченные судебные сборы направляются в специальный фонд государственного бюджета и могут быть использованы исключительно для финансирования судебных органов. Тем не менее, из отчета о мониторинге СПД следует, что в действительности судебная система Украины недофинансируется. Отсутствие необходимых средств из госбюджета (недофинансирование достигает 50% годовой потребности), несвоевременная выплата зарплат, нехватка персонала, недостаточное количество судебных помещений и отсутствие необходимого оборудования зачастую компенсируется частными пожертвованиями и помощью со стороны органов местного самоуправления. Это подрывает неподкупность и независимость суда и способствует росту коррупции⁴⁸⁸. Кроме того, было

⁴⁸⁴ См. Отчеты о втором раунде мониторинга СПД по Казахстану (стр. 110) и Кыргызстану (стр. 70). См. также ОЭСР/АКС (2014 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Казахстану, стр. 123-124.

⁴⁸⁵ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 68.

⁴⁸⁶ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 93-94.

⁴⁸⁷ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Монголии, стр. 99.

⁴⁸⁸ ОЭСР/АКС (2010 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Украине, стр. 66.

отменено повышение окладов, запланированное на 2014-2015 годы, с аргументацией, что такое повышение (которое обошлось бы Государственному бюджету в 600 миллионов гривен) экономически не возможно. Базовый оклад судьи был установлен первоначально в размере десяти, а затем семи минимальных зарплат⁴⁸⁹. В законе о государственном бюджете на 2016 год законодатель пошел еще дальше и делегировал принятие решений о размере окладов судей правительству, что противоречит международным стандартам и нивелирует прежние достижения в этой области.

В **Монголии**, где размер вознаграждения судей устанавливает Генеральный совет судов, помимо базового оклада судье могут выплачиваться премиальные в размере до 50% от суммы базового оклада в зависимости от выслуги лет и «уровня профессиональной деятельности». Размер премиальных рассчитывается в зависимости от выслуги лет (после первых пяти лет судейской службы за каждый последующий год к окладу начисляется надбавка в 2%). Система вознаграждения по результатам работы судей отсутствует⁴⁹⁰.

Когда исполнительная власть контролирует вопросы, связанные с распределением финансовых ресурсов, выплаты зарплаты, присвоения квалификационных званий и т.д., это создает серьезную проблему с точки зрения обеспечения подлинной независимости суда⁴⁹¹. Выплата судьям премиальных также может негативно влиять на независимость судей и вести к злоупотреблениям⁴⁹². Исходя из этого, в отчете о мониторинге выполнения СПД было рекомендовано, чтобы ставки оплаты труда судей и величину возможных надбавок, например, за выслугу лет, квалификационный класс, за особые условия службы (в т.ч. за сверхурочную работу при рассмотрении избирательных споров, дежурства) и выполнение в суде административных функций, были не только достаточными, но и непосредственно регулировались в законе⁴⁹³.

Добропорядочность судей

Укрепление добропорядочности судей составляет важное условие профилактики коррупции в судебном корпусе. Здесь используется ряд инструментов: прием на службу и продвижение на основе профессиональных качеств, внедрение норм судейской этики, гарантии беспристрастности (особенно с помощью норм об отводе судей), положения о служебном несоответствии, наличии конфликта интересов, подарках и прочие (см. соответствующие части настоящего документа).

Порядок отбора и продвижения по службе

Решения в отношении отбора судей и их продвижения по службе должны приниматься исходя из объективных критериев, предписанных законом или полномочными органами. Такие решения должны основываться на профессиональных качествах судей, с учетом их квалификации, навыков и способностей⁴⁹⁴.

После реформы 2011 года все вакансии на судейские должности в **Кыргызстане**, в том числе в Верховном Суде и Конституционной палате Верховного суда, замещаются в конкурсном порядке. При этом отбор заключается лишь в проведении собеседования, без установленных критериев отбора и без требования о том, чтобы на должность назначался тот кандидат, который в наибольшей степени этим критериям отвечает. При проведении собеседования Совет по отбору судей «вправе» требовать от кандидата декларацию о доходах и «другую информацию в

⁴⁸⁹ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Украине, стр. 164-165.

⁴⁹⁰ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Монголии, стр. 98-99.

⁴⁹¹ См., например, Отчеты о втором раунде мониторинга СПД по Кыргызстану (стр. 71) и Таджикистану (стр. 59).

⁴⁹² Согласно рекомендации Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 от 17 ноября 2010 года (п. 55): «Следует избегать систем, в которых размер основного вознаграждения судей зависит от результатов их работы, так как это может создать сложности с точки зрения независимости судей».

⁴⁹³ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 109.

⁴⁹⁴ Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2010)12, п. 44.

доказательство добропорядочности кандидата». По результатам мониторинга СПД был сделан вывод о том, что это может привести к избирательному подходу при оценке кандидатов⁴⁹⁵.

В принятом в 2010 году законе **Украины** «О судеустройстве и статусе судей» вводится сложная система конкурсного отбора судей для судов первой инстанции: кандидаты должны сдать теоретической экзамен на знание права (анонимное тестирование), пройти процедуру специальной проверки, полугодичное обучение в Национальной школе судей Украины и сдать еще один квалификационный экзамен, состоящий из анонимного письменного тестирования и выполнения практического задания. Успешно сдавшие экзамен кандидаты включаются в судейский «резерв»; при появлении вакансии она заполняется кандидатами из резерва, подавшими соответствующее заявление и набравшими наивысший балл на квалификационном экзамене.

Система отбора по профессиональным качествам также введена в **Грузии**, где Высший совет юстиции назначает кандидатов на вакантные должности на основании квалификации, продемонстрированной ими в ходе письменного и устного экзамена, профессиональной и моральной репутации, способности к свободной и беспристрастной оценке, опыта работы по специальности и физического здоровья. Критерии отбора кандидатов на судебные должности установлены решением Высшего совета юстиции и включают в себя: способность к принятию решений, навыки эффективной коммуникации, управленческие навыки, беспристрастность, нравственность, опыт работы по специальности, номер в квалификационном списке Высшей школы юстиции (только для слушателей Школы), хладнокровие судьи/умение сдерживать эмоции, статистику рассмотренных дел (только для кандидатов с опытом судейской работы), способность эффективного ведения судебного процесса. Критерии назначения судей на высшие должности законом не установлены, как это было рекомендовано в отчете о третьем раунде мониторинга СПД («Ввести систему повышения судей на основе конкурсных процедур с открытым объявлением вакансий и на основе четких критериев повышения»)⁴⁹⁶.

Система устных и письменных экзаменов также действует в **Азербайджане**, где кандидаты, успешно сдавшие экзамены, приступают к первичному долгосрочному обучению в Центре юридического обучения при Министерстве юстиции. Критерии отбора судей указаны в «Положении о Комитете по отбору судей»⁴⁹⁷. Отбором на судебные должности в **Армении** занимается Академия правосудия, которая направляет списки предварительно отобранных кандидатов в Совет правосудия для проведения устных собеседований. Примечательно, что в Судебном кодексе Армении приводится список критериев, учитываемых Советом правосудия при принятии решения о служебном продвижении судьи⁴⁹⁸.

В **Казахстане** конкурсный порядок отбора судей предусмотрен не только для местных, но и для областных судов (а начиная с 2016 года - и для судей Верховного Суда). Одним из требований к кандидату является прохождение квалификационного экзамена, состоящего из компьютерного

⁴⁹⁵ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 68 и 70.

⁴⁹⁶ См. ОЭСР/АКС, Дополнительный информационный бюллетень Грузии, <https://goo.gl/J7edk6>. См. также Совместное заключение Венецианской Комиссии и Управления по правам человека (DHR) Директората по правам человека и верховенству закона (DGI) Совета Европы по проекту закона о внесении изменений в Органический закон Грузии «О судах общей юрисдикции», принятое Венецианской Комиссией на ее 100-й пленарной сессии (Рим, 10-11 октября 2014 года, стр. 13-14, размещено по адресу <http://goo.gl/v4jepT>.

⁴⁹⁷ ОЭСР/АКС (2010), Отчет о втором раунде мониторинга по Азербайджану, стр. 45.

⁴⁹⁸ Профессиональная компетентность судьи, в том числе опыт работы по специальности и профессиональное и специальное дополнительное образование; профессиональная репутация; навыки работы; качество судебных решений, вынесенных судьей; поддержание судьей репутации суда и судей; соблюдение Кодекса поведения судей; навыки устного и письменного общения на основании протоколов судебных заседаний и судебных решений, вынесенных судьей; участие судьи в программах учебной и профессиональной подготовки; участие в судейском самоуправлении; участие в проектах по развитию законодательства; отношения к коллегам при выполнении судейских обязанностей; организационные навыки и качества, проявленные судьей при выполнении управленческих функций.

тестирования и собеседования с комиссией. В качестве критериев отбора для таких кандидатов на должности окружных судей законом установлены «высокий уровень знаний, нравственно-этические качества, безупречная репутация». Наряду с этим законом предусмотрено, что предпочтение отдается кандидатам, прошедшим квалификационный экзамен в специализированной магистратуре (например, в Институте законодательства), имеющим пятилетний опыт работы по юридической специальности в государственных органах, обеспечивающих деятельность судебной власти, в правоохранительных органах или адвокатуре.

В **Монголии** процесс отбора основан на профессиональных качествах кандидатов и носит конкурсный характер. Он предусматривает публикацию объявлений о вакансиях на веб-сайтах Генерального совета судов (ГСС) и соответствующего суда, а также в СМИ. В объявлении о вакансии приводится информация о критериях отбора и требуемых документах. Кандидаты подают заявления в Судебную квалификационную комиссию (СКК) – орган при Генеральном совете судов. СКК рассматривает и проверяет представленные сведения, проводит испытательное тестирование кандидатов и другую оценку. Тесты включают оценку профессиональных навыков, вопросы этики, разбор практических примеров, знание монгольского языка и письма, навыки публичных выступлений, компьютерную грамотность. Специальный тест по этике включает моделированную ситуацию по вопросам этических стандартов, интервью с кандидатом и опрос коллег кандидата. СКК составляет шорт-лист кандидатов, которые затем проходят собеседование с ГСС. Также Ассоциации адвокатов предлагается представить свое мнение относительно кандидатов. Регламент по отбору судей утверждается Президентом. По итогам мониторинга выполнения СПД было отмечено, что основная проблема набора судей возникает на заключительном этапе, когда ГСС передает свою рекомендацию для назначения Президенту. Окончательное принятие решения Президентом является проблематичным с точки зрения международных стандартов, особенно из-за того, что Президент может отклонить выдвигаемую кандидатуру ГСС без каких-либо объяснений⁴⁹⁹.

В отчете СПД делается вывод о сомнительности критерия наличия опыта работы, поскольку он не обязательно отражает уровень знаний и навыков кандидатов (при том, что служба в правоохранительных органах имеет, скорее, негативные последствия и не всегда положительно сказывается на перспективах будущего судьи). Также неясно, какой вес имеет каждый из этих критериев. Хотя введение электронного тестирования является положительным шагом, устное собеседование вызывает озабоченность, поскольку может вносить в оценку кандидата элемент субъективизма. Казахстану было рекомендовано максимально ограничить возможности субъективного воздействия на процедуру отбора судей и рассмотреть возможность прохождения обязательной подготовки в специализированном учебном заведении для судей в качестве предварительного условия для занятия должности судьи⁵⁰⁰. Со времени второго раунда мониторинга существенного продвижения здесь не достигнуто.

Стандарты независимости советов судей также распространяются на структуры, отвечающие за отбор судей. Большинство в них должны составлять судьи, избираемые своими коллегами.⁵⁰¹ Например, в **Кыргызстане** Совет по отбору судей формируется съездом судей исключительно из действующих и отставных судей. В **Украине** (после реформы 2014-2015 годов) Высшая квалификационная комиссия судей состоит из 14 членов, разделенных на две палаты – квалификационную и дисциплинарную; четырех членов каждой палаты избирает съезд судей Украины, по одному члену в каждую палату избирает съезд представителей юридических вузов и научных учреждений и по еще одному члену – съезд адвокатов, Уполномоченный по правам человека и глава Государственной судебной администрации назначают каждый по одному члену дисциплинарной палаты не из числа судей. Все члены Высшей квалификационной комиссии судей

⁴⁹⁹ ОЭСР/АКС (2015 год), Отчет о совместном первом и втором раунде мониторинга по Монголии, стр. 97.

⁵⁰⁰ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 108 и 111.

⁵⁰¹ См., например, ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 108.

работают на постоянной основе и назначаются на срок в четыре года (с возможностью однократного продления).⁵⁰² В **Монголии** Судебная квалификационная комиссия состоит из девяти членов, в том числе из четырех судей Верховного Суда, двух главных судей апелляционных судов и трех профессоров права. Ее состав определяет Генеральный совет судей. Члены Судебной квалификационной комиссии работают по совместительству и получают вознаграждение на почасовой основе.

Этические нормы

В соответствии с международными стандартами, в своей деятельности судьи должны руководствоваться этическими принципами профессионального поведения. Эти принципы не только включают в себя обязательства, которые могут подкрепляться мерами дисциплинарного воздействия, но и содержат конкретные указания в отношении поведения самих судей. Эти принципы должны излагаться в кодексах судейской этики. Судьи должны иметь возможность обращаться за консультациями по вопросам этики в орган судейского сообщества⁵⁰³.

Хотя судейские сообщества во всех странах СПД разработали кодексы судейской этики, их соблюдение и степень информированности о них зачастую остаются проблематичными. В нескольких странах отсутствует механизм, который обеспечивал бы их соблюдение и консультировал судей в вопросах применения норм судейской этики и борьбы с нарушениями этих норм судьями⁵⁰⁴. В **Кыргызстане** помимо Кодекса чести судьи судьями должны соблюдаться законодательно установленные этические нормы для государственных служащих, которые, как указывается в отчете о выполнении СПД, входят в противоречие с независимым статусом судей, т.к. этические стандарты для государственных служащих установлены исполнительной властью и не в полной мере применимы к судьям (например, обязательство сохранять лояльность руководству)⁵⁰⁵.

Правильный подход к построению механизма исполнения этических норм найден в **Казахстане**, где при каждом областном суде действуют комиссии по судейской этике Союза судей Казахстана (профессионального объединения судей). Эти комиссии действуют отдельно от органа, отвечающего за применение дисциплинарных мер в отношении судей (дисциплинарно-квалификационной коллегии); последняя может обратиться в комиссию по этике за заключением о том, является ли тот или иной поступок судьи нарушением Кодекса судейской этики. Однако нигде не указано, что привлечение судьи к дисциплинарной ответственности возможно только после установления нарушения Кодекса решением комиссии по судейской этике⁵⁰⁶. Также признано целесообразным иметь отдельные нормы поведения для работников суда, не являющихся судьями (принято в **Армении, Украине**).

В 2014 году в **Армении** был реформирован орган, отвечающий за соблюдение судейской этики с передачей соответствующих полномочий в Комиссию по этике и дисциплине Общего собрания судей. Новая комиссия состоит из семи членов, в том числе двух судей из столичных судов первой

⁵⁰² Новый Закон Украины о судостроительстве и статусе судей, который был принят в июне 2016 года (и вступает в силу 30 сентября 2016 года), изменил состав ВККС. Комиссия будет состоять из 16 членов: съезд судей Украины выберет 8 членов, а съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений, съезд адвокатов Украины, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека и глава Государственной судебной администрации каждый назначат по два члена в состав комиссии.

⁵⁰³ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12, пп. 72-74.

⁵⁰⁴ См., например, Отчет о третьем раунде мониторинга СПД по Таджикистану, стр. 59.

⁵⁰⁵ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 70.

⁵⁰⁶ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 109-110.

инстанции, двух судей из областных судов первой инстанции и трех судей из апелляционных судов. Члены Совета правосудия и председатели судов не могут входить в комиссию⁵⁰⁷.

Профессиональная подготовка

Первоначальное обучение и повышение квалификации судей имеет важнейшее значение для укрепления их добропорядочности, улучшения знания ими этических норм и антикоррупционного законодательства. В соответствии с международными стандартами, профессиональная подготовка судей должна проводиться в специализированной организации, подчиненной судейскому сообществу (например, совету судей), а не исполнительной власти (например, министерству образования или юстиции). Независимый орган, например, совет судей, должен обеспечивать, чтобы программы подготовки судей соответствовали требованиям открытости, компетентности и беспристрастности, являющихся атрибутами судейской должности.⁵⁰⁸ В подчинении судейского сообщества школы (академии) правосудия находятся в следующих странах СПД: **Армении, Грузии, Кыргызстане и Украине.**

Подотчетность

Даже самая независимая и этичная судебная система не ограждена от коррупции, если судьи могут действовать бесконтрольно. Поэтому необходимо выстраивать эффективные механизмы подотчетности судей. Создание системы подотчетности, которая не подрывает независимости и беспристрастности суда – сложная задача. Она должна включать в себя меры профилактики (прозрачность различных процедур, связанных с отправлением правосудия и продвижением судей по службе, их имуществом, декларированием конфликта интересов и т.д.) и наказания (дисциплинарная ответственность эффективные процедуры снятия судейской неприкосновенности, преследование нарушений со стороны судей).

Прозрачность

Все процедуры, связанные с отбором, продвижением по службе, увольнением, привлечением к дисциплинарной ответственности и т.д. судей, должны быть прозрачными и открытыми для общественного контроля. Они должны предусматривать размещение объявлений о вакансиях, публикацию протоколов заседаний и решений соответствующих органов. Общественность также должны знать о том, как регулируются соответствующие процедуры (критерии набора, продвижения по службе и т.д.). В докладе о мониторинге выполнения СПД в этой связи отмечалось, что отсутствие информации об основаниях для назначения или увольнения судей, о реорганизации судов может подорвать доверие к суду⁵⁰⁹.

В **Казахстане** на веб-сайте Верховного Суда публикуются сведения о лицах, сдавших квалификационный экзамен на должность судьи, а также принимающих участие в конкурсе на должности судей местных и других судов. В республиканских официальных изданиях периодической печати и на веб-сайте Верховного Суда публикуются сведения о кандидатурах, представляемых на занятие должности председателей и председателей коллегий местных судов, председателей коллегий Верховного Суда, а также объявлений о проведении конкурса на вакантные должности судей местных и других судов. В местных официальных периодических печатных изданиях и на Интернет-ресурсах областных судов публикуются сведения: о кандидатах на должность судьи, проходящих стажировку в судах; о кандидатах на должность судьи, подавших заявление на участие в конкурсе на вакантную должность судьи⁵¹⁰.

В **Грузии** процесс отбора судей прозрачен: Высший совет юстиции (ВСЮ) на своем веб-сайте публикует информацию обо всех этапах отбора, таких как квалификационный экзамен на звание

⁵⁰⁷ ОЭСР/АКС, Дополнительный информационный бюллетень Армении, стр. 73-74, <https://goo.gl/qySLaC>.

⁵⁰⁸ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12, п. 57.

⁵⁰⁹ ОЭСР/АКС (2010 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Грузии, стр. 45.

⁵¹⁰ ОЭСР/АКС (2014 год), Отчет о третьем раунде мониторинга по Казахстану, стр. 121.

судьи, собеседования со слушателями Высшей школы юстиции и о кандидатах на занятие вакансий судей. Представители гражданского общества допускаются на заседания ВСЮ, где проводятся собеседования со слушателями Высшей школы юстиции. С 2013 года квалификационный экзамен на звание судьи проводится в электронной форме.

Также важно обеспечивать прозрачность судебного процесса – от распределения дел среди судей (см. выше) и физического доступа в помещение суда и на заседания до обнародования судебных решений. В **Казахстане** на официальном сайте Верховного Суда существует и регулярно пополняется общедоступная база данных электронных текстов судебных актов. Также в 2011 году через веб-сайт Верховного Суда открыт доступ к предоставляемой судами информации о движении дел, включая дату судебного процесса, копии судебных актов, фамилию судьи, а также информацию о судебной системе, адресах и контактах судов. В то же время, в отчетах СПД отмечаются проблемы с получением доступа на судебные заседания, которые в большинстве случаев должны проходить открыто, а также с запретом на ведение записи процесса с использованием технических средств⁵¹¹. Все судебные решения также размещаются в Интернете в **Армении** и **Украине**.

Дисциплинарная ответственность

Мягкость и неисполнение дисциплинарных норм может порождать среди судей безнаказанность, в то время как слишком широкий охват и произвол в применении дисциплинарных норм могут серьезно подорвать независимость судей. Поэтому здесь важно найти должный баланс.

В **Украине** в 2010 году расширен перечень оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, что в ходе мониторинга выполнения СПД было отмечено в качестве проблемного вопроса, поскольку новые положения были сформулированы расплывчато и не позволяли четко определить, какие деяния являются нарушением судебской присяги (одно из оснований для увольнения с должности), создавая тем самым почву для злоупотреблений.⁵¹² Аналогичные проблемы с избыточно широким набором оснований для увольнения судей с должности были отмечены в **Кыргызстане**⁵¹³ и **Казахстане**⁵¹⁴.

Дисциплинарное производство должно также предусматривать гарантии от произвола с тем, чтобы судьи были защищены от преследований по политическим и другим скрытым мотивам. Например, как отмечалось в отчетах о мониторинге СПД, функции возбуждения дисциплинарного производства, проведения расследования и вынесения решения по делу должны быть разделены. В противном случае это чревато нарушением принципа справедливого разбирательства («никто не может быть судьей по своему собственному делу»). Система, при которой один и тот же член совета судей ведет дисциплинарное расследование и представляет дело на пленуме коллегии совета, подрывает непредвзятость производства, поскольку функции и «обвинителя», и «судьи» выполняет один и тот же человек⁵¹⁵. Невозможность обжаловать решения о привлечении к

⁵¹¹ ОЭСР/АКС (2011 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Казахстану, стр. 110.

⁵¹² ОЭСР/АКС (2010 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Украине, стр. 68.

⁵¹³ Что касается таких оснований, как нарушение «безупречности», например, нарушение таких обязанностей, как «быть верным присяге судьи», «избегать всего того, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи» и т.д. См. Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 70.

⁵¹⁴ В отчете о мониторинге выполнения СПД делается вывод о том, что требования к судье изложены расплывчато (например, под «сомнения в честности, справедливости, объективности и беспристрастности» судьи можно подвести очень многие ситуации, как и под нарушение требования быть верным присяге судьи). Такие понятия, как «профессиональная непригодность», «низкие показатели в отправлении правосудия», нарушение законности, тоже были сочтены двусмысленными. См. Отчет о втором раунде мониторинга СПД по Казахстану, стр. 105.

⁵¹⁵ ОЭСР/АКС (2010 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Украине, стр. 68.

дисциплинарной ответственности входит в противоречие с правом человека на справедливое судебное разбирательство⁵¹⁶.

Выводы и рекомендации

Независимость и добропорядочность судебной власти играют ключевую роль для борьбы с коррупцией и системы надлежащего демократического правления. В целом ряде стран СПД были проведены реформы в этой сфере, но еще многое предстоит сделать для того, чтобы вывести правовую систему на уровень соответствующих международных стандартов. Есть много случаев, когда на практике правовые гарантии игнорируются, например, когда судей увольняют под предлогом реорганизации или сокращения должности вопреки закрепленным в законе гарантиям несменяемости. Финансовая самостоятельность судов на практике часто подрывается, например, когда сокращаются бюджеты и фонды оплаты труда судебной системы, что также противоречит правовым гарантиям. Создание такой системы судейской подотчетности, которая не подрывала бы независимости и беспристрастности суда, остается непростой задачей для региона.

Рекомендации:

- Продолжать необходимые реформы судебной системы и органов публичного обвинения (прокуратуры) для обеспечения их независимости, беспристрастности, добропорядочности и подотчетности, если необходимо, с помощью принятия конституционных поправок, соответствующих международным стандартам.
- Укреплять и строго соблюдать гарантии независимости судов включая положения о несменяемости судей и гарантии от неправомерного влияния на судей. Рассмотреть вопрос об отмене практики первоначального временного назначения судей, если оно практикуется; в случае ее сохранения, отказ в подтверждении назначения судьи должен опираться на четкие и понятные критерии. Свести к минимуму или исключить участие политических органов власти в назначении или увольнении судей. Закрепить систему существующих судов и численность судей в каждом суде непосредственно в законе.
- Перестроить институции судейских советов в соответствии с международными стандартами (состав, статус, полномочия, процедуры) и передать в их ведение вопросы служебного продвижения судей, дисциплинарного воздействия, профессиональной подготовки судей и т.д.
- Внедрить систему автоматического распределения дел среди судей на основе объективных критериев, предпочтительно утвержденных судьями данного суда. С целью предотвращения злоупотреблений, информация о распределении дел должна быть открыта для судей, сторон процесса и общественности.
- Лишить председателей судов полномочий в части служебного продвижения судей, их материального обеспечения, привлечения к ответственности и т.д., что может подрывать независимость суда; председатели судов должны назначаться судьями соответствующего суда на ограниченный срок.
- Обеспечить законодательно и на практике финансовую самостоятельность судебной системы, в частности, разрешив судебной ветви власти весть своим бюджетом, готовить и защищать его перед парламентом, установить, что органы судебной власти (например, совет судей) осуществляют контроль за расходованием бюджета судебной системы. Нормы оплаты труда и ставки окладов судей должны быть закреплены непосредственно в законе; следует отказаться от выплаты судьям премиальных.

⁵¹⁶ ОЭСР/АКС (2012 год), Отчет о втором раунде мониторинга по Кыргызстану, стр. 70.

- Внедрить эффективные инструменты обеспечения добропорядочности судей, среди них, конкурсный порядок набора и продвижения по службе с учетом личных и профессиональных качеств, этические нормы, регулировать совмещение судейской должности с иной деятельностью, создать механизмы разрешения конфликтов интересов, правила относительно подарков и т.д. Обучение судей в вопросах судейской этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности должны быть важной частью программы первоначального обучения и повышения квалификации судей. Обучение судей должно быть возложено на специализированное учебное заведение, находящееся в ведении органов судебной власти.
- Обеспечить подотчетность судебной власти, прежде всего за счет соблюдения прозрачности во всех вопросах, связанных с карьерой судей (обнародование информации о вакансиях и кандидатах, результатах прохождения различных этапов конкурсного отбора и т.д.). Обнародование информации об имуществе и доходах судей должно быть важным инструментом предотвращения и выявления коррупции среди судей; следует размещать в интернете декларации судей об их имуществе (за исключением определенной чувствительной информации личного характера).
- Хотя органы правосудия должны обладать достаточными средствами для того, чтобы эффективно поддерживать дисциплину среди судей, привлечение к дисциплинарной ответственности не должно произвольно использоваться для преследования независимых судей. Для этого необходимо, чтобы основания для привлечения к ответственности были четко изложены в законе в соответствии с требованиями правовой определенности; дисциплинарное разбирательство должно предусматривать гарантии справедливого процесса (в частности, посредством разделения функций следствия, предъявления обвинения и вынесения решений по таким делам и предоставления судьям средств для собственной защиты и обжалования соответствующих решений в судебном порядке). Дисциплинарное производство должно детально регулироваться в первичных законах, оставив для подзаконных актов регулирование лишь технических деталей.

Добропорядочность в сфере предпринимательской деятельности

В этой главе рассматриваются меры, принятые правительствами стран Восточной Европы и Центральной Азии, а также частным сектором для предотвращения коррупции в предпринимательской деятельности. В главе анализируются такие вопросы как анализ рисков, правовая определенность в деловых операциях, диалог между государственным и частным секторами и политика добропорядочности в сфере бизнеса, предотвращение коррупции при регулировании коммерческой деятельности и государственных закупках, добропорядочность в государственных компаниях, информирование о фактах коррупции и защита лиц, сообщающих о правонарушениях, роль учета и аудита в предупреждении и выявлении коррупции. В главе обращается внимание на то, что более строгое применение антикоррупционного законодательства, в том числе корпоративной ответственности за коррупцию, являются важным условием повышения добропорядочности в деятельности компаний. Исследуется роль компаний и бизнес ассоциаций в содействии обеспечению добропорядочности в бизнесе, включая программы соблюдения требований (комплаенс) и коллективные действия против коррупции. В заключении в главе содержатся рекомендации для правительств и частного сектора в регионе по дальнейшему укреплению добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности.

В декабре 2012 г. в заявлении, принятом в ходе совещание высокого уровня АКС, отмечалось твердое намерение «провести диалог с деловыми кругами, НПО и средствами массовой информации с целью предотвращения коррупции, взаимодействовать с государственными и частными компаниями, деловыми ассоциациями для повышения осведомленности о рисках коррупции, оказывать им поддержку в усилиях по развитию внутреннего контроля, норм этики, реализации соответствующих программ и коллективных действий против коррупции», а также содержится призыв к АКС поддержать эти усилия.

В ответ на это обращение АКС включил новый проект по вопросу обеспечения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности в Программу своей работы на 2013-2015 годы. Этот проект содержал проведение ряда экспертных семинаров по данному вопросу и подготовку тематических исследований по тематике добропорядочности в бизнесе. АКС также укрепил секцию по вопросам добропорядочности в предпринимательской деятельности, участвующую в процессе мониторинга СПД, и подключил к нему частный сектор и бизнес-ассоциации.

Согласно исследованию АКС об укреплении добропорядочности в бизнесе компании и деловые ассоциации стран АКС осознают, что коррупция получила широкое распространение в регионе. Для снижения коммерческих рисков многие компании, особенно крупные, ввели антикоррупционные процедуры и инструменты, однако большинство компаний никогда не использует их на практике. Результаты исследования свидетельствуют о том, что недостаточное применение норм антикоррупционного законодательства в регионе является главной причиной отсутствия действий со стороны частного сектора в вопросах укреплении добропорядочности. Компании, которые участвовали в опросе в ходе подготовки этого исследования утверждают, что «основными причинами неэффективности борьбы с коррупцией представляются недостаточное взаимодействие между бизнес-организациями и государственными структурами, отсутствие доверия между государственным и частным секторами, расхождения в понимании роли главного инициатора и руководителя».

В отчетах СПД о мониторинге также подчеркивается отсутствие понимания со стороны правительств той роли, которую они могут играть в обеспечении добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности. В отчетах о мониторинге обращается внимание на то, что частный сектор, несмотря на жалобы о высоком уровне коррупции, как представляется, не готов участвовать в работе по борьбе с коррупцией и обеспечению добропорядочности. В рекомендациях многих стран содержатся призывы к другим государствам наладить предметный диалог между

государством и частным сектором с целью выявления наиболее эффективных мер достижения добропорядочности в бизнесе и принятию обязательств по их выполнению.

Рекомендации по проведению политики и передовой опыт, представленные в исследовании АКС по тематике добропорядочности в бизнесе, а также рекомендации Стамбульского плана действий определяют меры, которые правительства, компании и деловые ассоциации могут предпринять для дальнейшего содействия обеспечению добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности в регионе. Среди них можно выделить следующие.

Оценка рисков нарушения принципа добропорядочности в бизнесе

Оценка рисков является важным инструментом как для государственного, так и частного сектора при определении проблем, которые необходимо решать с использованием политических мер. Многие страны АКС сообщают о том, что ими изучаются риски, связанные с обеспечением добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности, на национальном уровне: 75% правительств, которые ответили на проведенное обследование (включало 10 правительств АКС, но только одно из них было из стран СПД), заявили, что они изучают такие риски. Например, недавние национальные стратегии борьбы с коррупцией **Эстонии, Литвы и Румынии** содержат упоминание об оценке коррупционных рисков в сфере бизнеса.

Напротив, третий раунд мониторинга свидетельствует о том, что правительства стран СПД не проводят такого рода исследований, что подтверждает наличие серьезных недостатков в этой части региона. Так, например, в **Грузии** проводится большое количество опросов по различным аспектам борьбы с коррупцией в государственном и частном секторах, однако никакие из них не были посвящены тематике обеспечения добропорядочности в частном секторе, не считая отчета ТИ «Национальная система добропорядочности» (TI National Integrity System). Несмотря на то, что имеются исследования о степени рисков нарушения принципа добропорядочности в бизнесе, проведенные деловыми ассоциациями и другими неправительственными структурами, например, Европейской бизнес-ассоциацией и Американской торговой палатой в **Украине**, они не используются правительствами для политического планирования или целей мониторинга.

Имеются исследования, которые не только помогают выявить первоочередные проблемы, но также позволяют проанализировать развитие ситуации с течением времени и, таким образом, оценить воздействие усилий по борьбе с коррупцией в стране или конкретном секторе. Так, согласно данным исследования, проведенного Американской торговой палатой в **Украине** в 2014 г., 99% компаний заявляют о том, что коррупция широко распространена, 81% компаний подтверждают, что они регулярно сталкиваются с коррупцией, а 73% считают, что уровень коррупции в 2013 г. увеличился.

Что касается видов рисков нарушения принципа добропорядочности, в итоговом отчете за 2013 год было отмечено, что «общее отсутствие правовой определенности является главной проблемой в развитии бизнеса и инвестиционной деятельности во многих странах СПД». Согласно исследованию «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе» правовая неопределенность, избирательное применение законодательства правоохранительными и судебными органами, а также недостаточная защита прав собственности остаются ключевыми коррупционными рисками ведения предпринимательской деятельности в регионе. Ниже приводятся все виды рисков, выявленных в ходе обследования.

Таблица 46. Риски для добропорядочности в бизнесе стран АКС

	Какие виды рисков для добропорядочности в бизнесе представляются вашей компании наиболее значимыми	Средняя оценка: от 5 (наиболее значимые) до 1 (наименее значимые)	
		Компании	Ассоциации
1	Правовая неопределенность и избирательное применение закона правоохранительными и судебными органами	3,79	4,40
2	Недостаточное развитие конкурентной среды	3,58	3,20
3	Недостаточный уровень защиты прав собственности	3,53	3,80
4	«Захват» государства бизнесом, в том числе незаконное лоббирование и другие виды воздействия на процесс принятия решений в интересах бизнеса	3,26	3,87
5	«Захват» бизнеса государством, включая незаконное корпоративное рейдерство и другие формы захвата компаний государственными должностными лицами	3,21	3,07
6	Предложение, обещание и предоставление компаниями взяток и прочей незаконной выгоды государственным должностным лицам	3,16	3,17
7	Вымогательство взяток государственными должностными лицами и другие особые требования взяток в конкретных случаях	3,06	3,93
8	Коррупционные действия между частными лицами компаний	3,05	3,14
9	Получение ренты и другие регулярные претензии официальных должностных лиц в отношении экономической выгоды, приносимой компаниями	2,89	3,40
10	Вымогательство взяток иностранными государственными должностными лицами во время ведения бизнеса за рубежом	2,89	2,80
11	Финансирование политических партий компаниями, политические пожертвования и взносы	2,53	3,33

Источник: Исследование ОЭСР/АКС «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

Обеспечение правовой определенности

Обеспечение правовой определенности является сложной и масштабной задачей, которая выходит за рамки борьбы с коррупцией и достижения добропорядочности в бизнесе, затрагивая многие сферы управления и проблемы. Важным условием является совершенствование законопроектной деятельности и повышение качества нормативно-правовых актов. Другим важным условием является воспрепятствование неоправданным отношениям между бизнесменами и политиками, а также «захвату государства». Вопросы очистки системы государственного управления от волокиты и коррупции и обеспечения добропорядочности в регулирующих и правоохранительных органах с целью укрепления доверия к ним также требуют своего решения. Наконец, крайне велика роль судебной системы в обеспечении правовой определенности, включая добропорядочность судей и общую судебную практику. Некоторые страны предпочли создание специализированных органов, призванных защитить компании от различных незаконных посягательств, и учреждение института бизнес-омбудсмена. Соответствующие разделы отчета содержат более подробную информацию по этим вопросам.

Разработка политики в области обеспечения добропорядочности в бизнесе

Крайне важна разработка политики обеспечения добропорядочности в бизнесе для того, чтобы установить цели, определить меры, обеспечить их осуществление и выработать механизм контроля. Политика обеспечения добропорядочности в бизнесе может осуществляться в разной форме. Так, например, регламентирующие нормы корпоративного управления могут являться полезной основой для повышения прозрачности и подотчетности в сфере бизнеса и, таким образом, создавать

условия, способствующие достижению добропорядочности. Однако нормы корпоративного управления в регионе АКС, как правило, недостаточно сосредоточены на вопросах борьбы с коррупцией. Положения о деловой порядочности могут быть также включены в состав секторальной политики, например, в отношении продвижения бизнеса, закупок и т.д. Для получения более подробной информации смотрите, пожалуйста, раздел, посвященный вопросам корпоративного управления.

Существует также возможность решения вопроса укрепления добропорядочности в бизнесе с помощью реализации политики в области борьбы с коррупцией. В соответствии с Итоговым отчетом за 2013 год, политика борьбы с коррупцией направлена главным образом на коррупционную деятельность государственных служащих и не включает меры по достижению деловой порядочности. По данным исследования, 78% документов, посвященных национальным стратегиям в области борьбы с коррупцией или проведению иной политики, в странах АКС содержат положения об обеспечении добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности. Как отмечалось выше, стратегии борьбы с коррупцией в **Эстонии, Литве и Румынии** включают главы о мерах по предотвращению коррупции в деловом секторе. В ходе третьего раунда мониторинга было определено, что только некоторые страны СПД, в первую очередь **Грузия и Украина**, разработали в составе своих стратегий борьбы с коррупцией разделы об обеспечении деловой порядочности. Присоединение ряда стран АКС к Рабочей группе ОЭСР по борьбе с подкупом в международных коммерческих сделках (РГБП), а также проведение третьего раунда мониторинга под эгидой СПД явились ключевыми процессами, которые повысили значимость вопроса обеспечения добропорядочности в бизнесе в повестках дня национальной политики.

Врезка 44. Добропорядочность бизнеса в антикоррупционной стратегии Украины

Антикоррупционная стратегия Украины на 2014-2017 гг. содержит раздел 6 по предупреждению коррупции в частном секторе, который был разработан в ходе совместных консультаций с частным сектором. Он определяет следующие основные проблемы: «слияние бизнеса и власти», незаконное лоббирование бизнес-интересов, сложные процедуры регулирования предпринимательской деятельности, коррупцию в контролирующих органах и в судебной системе. Этот раздел также содержит ряд мер по снижению коррупционных рисков для частного сектора, среди которых можно выделить следующие:

- Упрощение правил ведения бизнеса и стимулирование конкуренции на свободном рынке;
- Предотвращение коррупции в сфере государственного управления и в судебной системе, правоохранительных и государственных контролирующих органах;
- Отстранение компаний, вовлеченных в коррупционные правонарушения, от доступа к государственным ресурсам, таким как государственные закупки, государственные займы, субсидии и налоговые льготы;
- Определение обязательств для внешних и внутренних аудиторов сообщать о коррупционных правонарушениях;
- Повышение осведомленности компаний о законодательных положениях об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений и обеспечение соблюдения этого закона на практике;
- Раскрытие бенефициарных владельцев компаний через Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей;
- Введение должности бизнес-омбудсмена, который будет представлять интересы бизнес-сообщества в отношениях с правительством;
- Разработка с участием представителей бизнеса стратегии поддержки выполнения антикоррупционных стандартов в частном секторе (рекомендации ОЭСР по лучшей практике в сфере внутреннего контроля, этики и обеспечения соблюдения законодательства, бизнес-принципы ТИ по борьбе с коррупцией) и поддержка развития саморегулирования в частном секторе;
- Обеспечение доступа предпринимателей к необходимой информации, в частности об административных процедурах, правах и обязанностях предпринимателей;
- Проведение пилотных проектов «пактов добропорядочности» в инфраструктурных проектах или других проектах, предусматривающих значительные бюджетные расходы, путем формирования трехстороннего (правительство – бизнес – общественность) механизма контроля за планированием и реализацией таких проектов.

Источник: Отчет третьего раунда мониторинга по Украине, ОЭСР/АКС (2015), с. 181-182, см. <http://goo.gl/I3Mzz8>

Во всех странах АКС существуют государственные органы, ответственные за предотвращение коррупции, содействие развитию предпринимательства, инвестиционную деятельность и конкуренцию, однако отсутствуют должностные лица или правительственные органы, которые имели бы четкий мандат на продвижение добропорядочности в бизнесе. Одним из преимуществ решения проблемы обеспечения деловой порядочности с помощью политики борьбы с коррупцией является то, что это предполагает создание институционального механизма мониторинга и координации. Такой подход используется в **Грузии**, где в Совет по борьбе с коррупцией, который обеспечивает контроль за осуществлением стратегии борьбы с коррупцией, включая укрепление добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности, входят представители бизнеса. Другие органы также могут выполнять эту роль по аналогии с агентствами по поощрению инвестиций или развития бизнеса, но, как показывает опыт, нередко они уклоняются от решения вопросов борьбы с коррупцией и обеспечения деловой порядочности.

Государственно-частный диалог по вопросу о коррупции

Многие страны информируют о различных формах государственно-частного диалога. Общественные советы при различных министерствах в **Армении** играют роль платформы для обсуждения правовых актов. Например, Общественный совет при председателе Государственного налогового комитета решают различные вопросы деловой среды. Министерство экономики Армении направляет свои законопроекты для получения замечаний более чем 1 тыс. субъектов, включая наиболее активные объединения бизнеса. Армения также учредила отраслевые советы, состоящие из представителей государственного и частного секторов, для поддержки разработки стратегий развития экспортно-ориентированных производств. Действуют отраслевые советы в фармацевтической, биотехнологической отрасли, точном машиностроении, виноделии и коньячном производстве, текстильной, ювелирной, алмазной отраслях и часовом производстве. Учитывая риски коррупции в частном секторе, премьер-министр Армении, который также является председателем Совета по борьбе с коррупцией, во время первого заседания Совета выдал поручение создать специальную платформу для взаимодействия с частным сектором. Для развития более активного диалога между государством и частным сектором к антикоррупционной коалиции неправительственных организаций присоединились деловые объединения.

В **Азербайджане** Национальный план действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012-2015 годы и Национальный план действий по борьбе с коррупцией на 2012-2015 годы предусматривают создание общественного совета при Министерстве экономического развития, который будет способствовать повышению осведомленности и саморегулирования частного сектора. При Комиссии по вопросам государственной службы был создан Совет по сотрудничеству с гражданским обществом, но, похоже, что он не занимается вопросами добропорядочности бизнеса. Организация ТИ Азербайджан и ряд двусторонних и многосторонних доноров в стране ведут активную работу по повышению осведомленности о коррупции в частном секторе.

Статья 64 Закона об акционерных обществах Казахстана предусматривает возможность создания совещательных советов при различных государственных органах для составления экспертных заключений и предложений соответствующим органам по различным проектам правовых актов, связанных с регулированием бизнеса. Власти **Казахстана** сообщили о том, что в 2013 году через экспертные советы 23 министерств и государственных ведомств прошли в общей сложности 532 проекта нормативно-правовых актов, по многим из которых были предоставлены замечания и предложения. В то же время лишь незначительное количество предложений, поступающих от бизнеса, принимаются во внимание в ходе таких обсуждений. В 2013 г. в Казахстане был принят закон о Национальной палате предпринимателей, участие в которой обязательно для всех предприятий. Национальная палата наделена большими полномочиями, и консультации с ней в ходе разработки норм правового регулирования, касающихся бизнеса, являются обязательными. Консультации премьер-министра с иностранными инвесторами при поддержке Американской торговой палаты в Казахстане позволяют руководителям иностранных компаний, работающих в

стране, высказывать свою озабоченность, в том числе по таким чувствительным вопросам как коррупция, непосредственно главе и членами Правительства в конфиденциальной обстановке. Но эти консультации не имеют формальных последствий, и их результаты зависят от доброй воли Правительства.

В **Кыргызстане** имеется несколько постоянных площадок для общения с деловыми кругами по различным вопросам, в том числе – с 2012–2013 гг. – действует антикоррупционный форум в Министерстве экономики, а также Деловой совет по борьбе с коррупцией. Одна из таких площадок – это Совет по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве (его председателем является премьер-министр). В 2013 г. в Кыргызстане был создан «Совет SIA» - форум под председательством председателя Парламента и нацеленный на защиту интересов инвесторов в сфере малого и среднего бизнеса. По инициативе Министерства экономики Кыргызстана была разработана Хартия «Бизнес Кыргызстана против коррупции»; в ходе третьего раунда мониторинга 21 бизнес-ассоциация подписали Устав. Кроме того, во время мониторинга в Кыргызстане были разработаны правовые основы введения института бизнес-омбудсмена. ЕБРР предложил свою техническую помощь для развития возможностей председателя Коммерческой палаты Кыргызстана по исполнению обязанностей уполномоченного по делам бизнеса; запуск проекта планировался в июне 2016 г.

Правительством **Таджикистана** были проведены несколько реформ для совершенствования инвестиционного климата и содействия развитию частного сектора. Были пересмотрены ряд законов и созданы несколько органов, в том числе Государственный комитет по инвестициям и управлению государственной собственностью, консультативные советы по улучшению инвестиционного климата при президенте и главах областей, городов и районов, Совет по государственно-частному партнерству, государственные предприятия «Центр для проектов государственно-частного партнерства» и «Фонд поддержки предпринимательства» при президенте республики. Однако не ясно, борются ли какие-то из этих органов с рисками коррупции.

Респонденты от деловых кругов, участвовавшие в опросе АКС, высказали мнение, что борьба с коррупцией в регионе остается неэффективной из-за недостаточного сотрудничества между представителями государства и бизнеса. Например, бизнес-ассоциации в **Кыргызстане** отметили, что в целом общественные советы являются отголоском прошлого, и их работа недостаточно эффективна, так как в составе этих советов не в полной мере представлен частный сектор, а государственные органы не обязаны учитывать мнение общественных советов в процессе принятия решений. По информации НПО Кыргызстана, крупные компании продолжали также лоббировать свои интересы через бизнес-ассоциации с помощью членов Парламента. В действительности у малого и среднего бизнеса имеется мало возможностей для продвижения своих интересов. Примером отсутствия надлежащих консультаций с коммерческими предприятиями явилась разработка Налогового кодекса в 2010 году, первый проект которого был встречен протестами со стороны представителей компаний и ассоциаций деловых кругов.

В то же время представители бизнеса сами бывают не всегда активны в ходе государственно-частных диалогов. Представитель государственного агентства «Национальный центр законодательного регулирования» **Армении** описывал непростой опыт государственно-частных консультаций в рамках проекта «законодательной гильотины». Цель проекта заключается в отмене или упрощении отраслевого регулирования с целью снижения затрат компаний на соблюдение установленных требований. Для выявления устаревших или ненужных норм регулирования агентство предложило деловым объединениям, действующим в соответствующих секторах, заполнить контрольный список, но не получило от них ответов. В результате агентство решило отказаться от контрольных вопросов и пригласило деловые ассоциации на встречи для личных консультаций, но их предложения по проекту остаются ограниченными.

Для улучшения практики проведения государственно-частных диалогов важно, чтобы как Правительство, так и частный сектор реально стремились сократить возможности для коррупции в

бизнесе и развивать конструктивные формы сотрудничества с практическими результатами, выгодными для обеих сторон. Комитет по обеспечению добропорядочности в бизнесе, который был создан под эгидой Антикоррупционного совета в **Грузии**, вероятно, является более эффективной формой диалога, так как делает особый акцент на борьбу с коррупцией, а также обеспечивает непрерывную и видимую работу по созданию институциональных и политических механизмов. Проект обеспечения деловой порядочности в **Эстонии** является редким примером целенаправленных усилий Правительства по взаимодействию с частным сектором в области обеспечения добропорядочности в сфере предпринимательской деятельности. В **Румынии** Министерство юстиции имеет отдельную платформу сотрудничества с деловыми кругами в рамках Национальной стратегии борьбы с коррупцией.

Врезка 45. Проект обеспечения добропорядочности в бизнесе в Эстонии

Для борьбы с коррупцией в частном секторе в 2014 г. Министерство юстиции запустило проект "Борьба с коррупцией: акцент на коррупцию в частном секторе" (PrivaCor) при финансовой поддержке Европейской Комиссии в рамках Программы по предупреждению и борьбе с преступностью (ISEC). Целевой группой проекта являлись специалисты в области противодействия коррупции, представители правоохранительных органов, работники судебных органов, бизнесмены, студенты и социологи.

Первая цель проекта заключалась в получении информации о масштабах и формах коррупции в частном секторе в результате социологического исследования, основанного на надежной методологии. Исследование проводилось среди предпринимателей и менеджеров Эстонии и Дании, выборка включала 1 тыс. менеджеров, по 500 из каждой страны. Результаты исследования обсуждались с предпринимателями в рамках региональных семинаров, где также были разработаны рекомендации в отношении дальнейших действий. Это исследование доступно по ссылке <http://goo.gl/6NDBRx>.

Некоторые основные выводы исследования могут быть сведены к следующим:

- 57% эстонцев и 51% датчан столкнулись по меньшей мере с одним типом коррупции в своих деловых кругах.
- В обеих странах наиболее распространенными формами коррупции являются "откаты" и конфликты интересов.
- Проблемы противодействия коррупции являются наиболее серьезными для небольших компаний, молодых руководителей и мужчин.
- Основной причиной (или оправданием) взяточничества является давление со стороны руководства.
- Последствия коррупции рассматриваются главным образом с точки зрения нанесения ущерба репутации компании, а также финансовых потерь.
- Более 90% респондентов в обеих странах отметили, что личный пример менеджера является эффективной мерой борьбы с коррупцией.

Во-вторых, проект также предусматривал посещение ЕББМ и правоохранительных органов Дании и Испании. В-третьих, была проведена международная конференция для повышения уровня информированности и решения задач борьбы с коррупцией в частном секторе. В рамках конференции были проведены различные семинары, посвященные более глубокому пониманию проблем и расследованию случаев коррупции в сфере бизнеса. Конференция и ознакомительные поездки помогли улучшить следственно-аналитическую работу, а также установить международные связи для борьбы с коррупцией. В ходе конференции была распространена информация об этом исследовании. Антикоррупционная сеть призвана содействовать повышению способности проведения международного расследования и предотвращению трансграничных коррупционных преступлений.

Источник: По информации Министерства юстиции Эстонии.

Предупреждение коррупционных рисков в сфере регулирования предпринимательской деятельности

В итоговом отчете за 2013 год отмечалось, что "[...] Коррупция широко распространена во всех формах взаимодействия между частным и государственным секторами, а также между предприятиями. Государственные средства часто выделяются компаниям, тесно связанным с государственными должностными лицами. Малые, средние и крупные предприятия, как национальные, так и иностранные, сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с неправомерной судебной и административной практикой по вопросам прав собственности.

Сложные административные процедуры в сфере налогообложения, таможенных сборов, лицензирования, выдачи разрешений и государственных закупок способствуют принятию произвольных решений. Используются различные типы проверок для получения взятки.⁵¹⁷

Третий раунд мониторинга установил, что несколько стран СПД сделали шаги по улучшению их нормативно-правовой базы и, таким образом, сузили возможности для коррупции. Во многих странах АКС, например, в **Казахстане**, органы государственной власти обязаны проводить оценку воздействия правовых актов, если они планируют ввести новые инструмент регулирования деловой сферы или ужесточить действующие. Однако эта процедура не касается особо коррупционных рисков. **Грузия** приняла важные меры по дерегулированию экономики и снижению административных барьеров, которые позволили достичь хороших результатов в плане улучшения условий деловой среды: в 2013 г. Грузия заняла 9-е место среди 185 стран в рейтинге «Doing Business» Всемирного Банка (в 2015 г. она занимала 24-е место среди 189 стран). Внедрение систем электронного управления, «одного окна» для регистрации компании, ограничение административных проверок (например, в **Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Украине**) и другие упрощения в регулировании предпринимательской деятельности (например, нормативная «гильотина» в **Армении**) явились наиболее успешными антикоррупционными мерами в регионе. См. также рейтинги стран СПД в различных индексах в начале доклада.

Таджикистан принял ряд мер по улучшению делового климата и сокращению возможностей для коррупции. Например, новым налоговым кодексом число налогов было уменьшено с 21 до 10, сокращено количество налоговых отчетов на 40% и введена электронная система декларирования. Система разрешений была реформирована в 2015 г., количество документов для получения различных разрешений сократилось на 10% с 86 до 79; Министерство здравоохранения и Министерство транспорта приступили к проведению пилотных проектов по выдаче разрешений в интернете. Новый закон о проверках, принятый в 2015 году, ввел принцип проведения проверок на основе оценки риска. Для регистрации предприятий было открыто единое окно, и теперь бизнес можно зарегистрировать за 3-5 вместо 45 в прошлом. В качестве подтверждения этих усилий Таджикистан был назван «лучшим реформатором» в рейтинге «Doing Business» за 2015 год⁵¹⁷.

Для того, чтобы снизить потенциальные возможности коррупции в разрешительных процедурах, **Украина** приняла Закон «О сокращении разрешительных процедур» и Закон «Об упорядочении процедур выдачи разрешительной и сертификационной документации». Новый Закон о лицензировании, был принят в марте 2015 года и существенно сократил количество лицензируемых видов деятельности. Еще один пакет поправок, направленный на дерегулирование и упрощение административных процедур, был принят в феврале 2015 г.

Указанные выше меры обычно направлены на общее улучшение деловой среды и не имеют непосредственной целью предупреждение коррупции, однако они позволяют эффективно снизить коррупционные риски с участием компаний. Некоторые страны также приняли меры, направленные на устранение коррупционных рисков в отношении бизнеса из законодательства и нормативных актов. Так, например, в **Кыргызстане**, Антикоррупционный деловой совет провел экспертизу нормативно-правовых актов в сфере лекарственного обеспечения, результаты были обсуждены в ходе Антикоррупционного форума на тему «Законодательно закрепленные коррупционные риски в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами», прошедшем в 2014 г. Антикоррупционная проверка законодательства осуществляется также в **Молдове, в Украине и России**⁵¹⁸.

Тем не менее, по-прежнему сохраняются многие проблемы, связанные с регулированием предпринимательской деятельности. Так, например, предприятиям в **Монголии** необходимо

⁵¹⁷ Источник: <http://goo.gl/fW8Coj>.

⁵¹⁸ Тематическое исследование ОЭСР/АКС «О предотвращении коррупции в государственном секторе Восточной Европы и Центральной Азии» (2015), доступно на <http://goo.gl/mgyTJ9>.

получить 956 специальных «многоуровневых» разрешений на их деятельность. Правительство и Парламент создали рабочие группы с тем, чтобы уменьшить это число как минимум на 50%, но ко времени проведения мониторинга в середине 2015 г. окончательный проект закона был отклонен Парламентом. Никакие конкретные мероприятия по решению этой проблемы не предусмотрены в новой программе по борьбе с коррупцией Монголии.

Помимо упрощения правил регулирования предпринимательской деятельности и устранения систематических коррупционных рисков из законодательства, существует также возможность выявления и устранения весьма конкретных коррупционных схем, существующих в правилах ведения бизнеса. Этот подход был предложен деловыми ассоциациями **Украины**, а совсем недавно и губернатором Одесской области применительно к проявлениям коррупции в таможенных органах.

Врезка 46. Пример схемы коррупционного регулирования коммерческой деятельности в Украине

Соглашение Украины об ассоциации с ЕС включает такие экологические положения как Директива по обращению с отходами, которые необходимо будет реализовать в течение ближайших 3-6 лет. По словам представителей гражданского общества и деловых кругов, нынешняя система управления отходами в Украине не только не соответствует требованиям ЕС, но и содержит коррупционные схемы. Государственное предприятие "Украинские природные ресурсы" (УПР) представляет собой, по их словам, одну из таких схем. В то время как в соответствии с действующим законодательством Украины отечественные и зарубежные производители упаковки могут либо обеспечить сбор и переработку своей использованной упаковки самостоятельно или заключать соглашения с третьими сторонами, постановление Кабинета Министров ограничило выбор таких третьих лиц только УПР. В частности, иностранные производители упаковки могут импортировать свою продукцию в Украину только, если они предоставят копию своего соглашения с УПР. Уже на протяжении многих лет упаковочные компании вынуждены заключать договора с УПР и оплачивать ее услуги, хотя на самом деле УПР не предоставляло никаких услуг и не собирало и не перерабатывало использованную упаковку. Такая монопольная ситуация без должного государственного контроля за деятельностью УПР позволяла УПР извлекать незаслуженные поступления от компаний для собственной выгоды. В 2009 г. компании по производству упаковки обратились в суд с жалобой на решение Кабинета Министров, которое создало эту коррупционную схему. После длительных судебных разбирательств Государственная служба Украины по вопросам регуляторной политики и развития предпринимательства приостановила действие вышеупомянутого постановления Кабинета Министров Украины в апреле 2014 г., но Киевский областной административный суд вернул его в действие в мае 2014 г., таким образом, поддержав сохранение этой коррупционной схемы. Только в марте 2015 г. правительство отменило решение о создании УПР.

Источник: Отчет третьего раунда мониторинга по Украине, ОЭСР/АКС (2015), стр. 182; дополнительные исследования.

Обеспечение добросовестности на государственных предприятиях

Государственные предприятия (ГП) и контролируемые государством компании часто связаны с высоким риском коррупции из-за активного участия государственных чиновников и олигархов в их деятельности. Кроме того, ГП нередко работают в отраслях, имеющих стратегическое значение, а также монополизированных и непрозрачных секторах экономики, что усугубляет такие риски. В 2012 г. исследование по вопросам управления ГП в **Эстонии, Латвии и Литве** установило, что общественность имеет склонность приписывать руководству ГП «политизированность, наличие конфликта интересов, отсутствие таланта, а также роль проводников личного или политического влияния»⁵¹⁹. В этом же исследовании выявлены такие недостатки, как, например, что советы директоров представляют собой вотчину министерств и политических партий; недостаточная независимость членов советов директоров и недостаточно независимый контроль; отсутствие официальных политики руководства в отношении конфликта интересов или сделок с аффилированными сторонами.

⁵¹⁹ Источник: Балтийский институт корпоративного управления, «Управление государственными предприятиями в странах Балтии», 2012.

Правительства не могут непосредственно предписывать частной компании меры борьбы с коррупцией, но они могут принять меры по предупреждению коррупции в ГП. Это особенно важно в странах АКС, где ГП имеют значительную долю рынка и выгоду от преференциального или субсидируемого использования государственных ресурсов.

Помимо мер, общих для частных компаний, многие из них можно использовать для предотвращения коррупции и обеспечения добропорядочности в ГП. Некоторые из мер, как правило, применяются в государственном секторе. К примеру, в **Грузии** правила свободы информации применяются по отношению к юридическим лицам в соответствии с частным правом в случае, если они получают финансирование из государственного бюджета. В результате руководители некоторых ГП должны публиковать декларации об имуществе, юридические лица, в которых доля государства превышает 50%, должны закупать товары и услуги согласно правилам государственных закупок (с возможностью применять специальные правила с учетом специфики юридического лица, о котором идет речь)⁵²⁰. В то же время в **Грузии** назначение руководителей ГП на должность производится без конкурса.

Некоторые страны в регионе АКС признают важную роль, которую ГП играют в их экономике и стремятся к улучшению их корпоративного управления и хозяйственной деятельности. Так, например, Правительство **Казахстана** принимает меры по улучшению экономической эффективности и управления ГП, на которые приходится значительная часть национальной экономики, с особым упором на Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»⁵²¹.

Однако примеры успешных и целенаправленных мер борьбы с коррупцией в ГП достаточно редки в странах АКС. В настоящее время был установлен только один такой проект: **Хорватия** реализовала Программу по борьбе с коррупцией для своих ГП в 2011-2013 гг., что позволило повысить прозрачность таких компаний, а также усилить значимость фактора прозрачности и учета заслуг при назначении на должность членов совета директоров ГП⁵²².

В соответствии с новым Законом **Украины** «О предотвращении коррупции», принятым в 2014 г., большие предприятия, которые основаны государственными или муниципальными органами, а также коммерческие субъекты, большая часть акций которых принадлежит государству или органу местного самоуправления, должны разработать антикоррупционные программы и назначить уполномоченных сотрудников, ответственных за их осуществление. Однако имплементация этого закона испытывает значительные задержки, тогда как количество сообщений СМИ о фактах коррупции в ГП продолжает увеличиваться. Это заставило правительство Украины разработать предложения по совершенствованию управления и прозрачности в ГП. В июне 2016 г. парламент принял соответствующие поправки в законодательство, включая введение наблюдательных советов во всех ГК (эти советы должны включать независимых членов); обязательный внешний аудит финансовой отчетности; публикация годовой финансовой отчетности и отчета о деятельности ГК на веб-сайтах, включая публикацию отчетов аудиторов.

Пересмотренные Руководящие принципы корпоративного управления государственных предприятий ОЭСР представляют собой важный стандарт, который поможет странам АКС в проведении реформ. Кроме того, руководящие принципы устанавливают стандарты прозрачности и подотчетности государственных предприятий, а также ответственность советов директоров и ревизионных комитетов за общую деятельность и её результаты. Руководящие принципы также требуют того, чтобы для государственных предприятий и их менеджмента были установлены

⁵²⁰ Источник: <http://goo.gl/KluQzL>.

⁵²¹ Более подробную информацию о реформах ФНБ «Самрук-Казын» см. в исследовании АКС «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

⁵²² О Программе ГП по борьбе с коррупцией Хорватии упоминалось в итоговом отчете за 2013 год, дополнительная информацией представлена Ассоциацией молодых юристов Грузии на <http://goo.gl/tBvRvh>.

правила, регламентирующие конфликт интересов, а также другие антикоррупционные стандарты и программы по обеспечению их надлежащего соблюдения⁵²³.

Государственные закупки и проекты, финансируемые государством

Государственные закупки, государственные субсидии и другие государственные выгоды представляют собой высокие коррупционные риски. Коррупцированные правительства могут злоупотреблять правилами проведения государственных закупок для своей личной выгоды. Так, например, в 2010 г., Парламент Украины исключил из общих правил проведения государственных закупок закупки в рамках подготовки и проведения Чемпионата Европы по футболу, который Украина принимала совместно с Польшей. Новые правила позволили осуществлять закупки без конкурсной процедуры и, как утверждают, привели к значительному увеличению расходов и заключению контрактов с компаниями, связанными с высшими должностными лицами правительства, включая вице-премьер-министра, отвечавшего за организацию чемпионата⁵²⁴. Незаконная приватизация резиденции «Межигорье» за пределами Киева бывшим президентом Украины и использование государственных средств на роскошное декорирование явилось символом режима, признанного ТИ в 2015 г. самым коррупцированным режимом в мире.

В то же время государственные закупки являются той сферой, где правительства, действительно стремящиеся бороться с коррупцией, могут установить условия такой борьбы, которые не только способны предотвратить коррупционные правонарушения на индивидуальной основе, но и создать предпосылки обеспечения добропорядочности в бизнесе в целом. Это может включать меры, которые уменьшают право усмотрения государственных должностных лиц при принятии решений в процессе закупок, а также способствовали бы созданию условий для борьбы с коррупцией в ходе участия компаний в контрактах на закупки.

Развитие системы электронных закупок почти во всех странах АКС является крайне важной тенденцией, которая будет способствовать сокращению дискреционного права государственных должностных лиц. Грузия была пионером электронных закупок среди стран СПД. Совсем недавно, в 2014-2015 гг., Украина внедрила новую систему ProZorro (<http://prozorro.org/>), которая была разработана в партнерстве между государственными органами и группой гражданского общества. Система призвана обеспечить полную прозрачность в отношении осуществления закупок и контрактов с неограниченным доступом, равенство всех закупающих организаций и участников рынка, интеграцию с государственными реестрами с целью сокращения административных расходов, связанных с тендерами, подход, связанный с использованием открытых данных, который облегчит проведение внешнего мониторинга, а также непосредственное и быстрое рассмотрение жалоб⁵²⁵. См. подробное описание системы в главе о государственных закупках выше. Несмотря на достигнутый в этом плане значительный прогресс, многие государственные и частные эксперты признают, что электронные закупки не являются окончательным решением в отношении коррупции в сфере государственных закупок и необходимы дополнительные меры.

Отчеты мониторинга СПД представили многим странам рекомендации, связанные с включением антикоррупционных положений в процесс торгов, укреплением механизма подачи рекламаций и их рассмотрения, а также принятием положений, которые позволили бы приостанавливать и аннулировать действие контракта, заключенного коррупцированным образом. Мониторинг СПД приветствует прогресс, достигнутый в некоторых странах, например, в соответствии с новым Законом Украины «О предотвращении коррупции», принятым в 2014 г., юридические лица, участвующие в государственных закупках на сумму выше установленного порога, должны

⁵²³ Доступно на <http://goo.gl/45splc>.

⁵²⁴ Исследование ОЭСР/АКС «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

⁵²⁵ Источник: <http://goo.gl/CtWC53>.

разработать программы борьбы с коррупцией и назначить сотрудников, ответственных за их осуществление.

Занесение в черный список – запрет деятельности компаний, замешанных в коррупции в ходе государственных закупок и получении иных государственных преимуществ - является одним из мощных сдерживающих факторов. Во многих странах АКС предусматривается такая возможность. Например, в **Украине** новый Закон «О предотвращении коррупции» предусматривает, что юридические лица, которые подпадают под уголовно-правовые меры за совершение коррупционных правонарушений, будут занесены в единый государственный реестр лиц, совершивших правонарушения, связанные с коррупцией, и им будет запрещено участвовать в государственных закупках. Во многих других странах такие существуют черные списки, но только применительно к ненадежным поставщикам. Черные списки пока еще не стали серьезным препятствием в регионе, главным образом из-за очень слабого или отсутствующего соблюдения корпоративной ответственности за совершение коррупционных действий. Некоторые страны также имеют «белые» списки: например, система государственных закупок в **Грузии** использует черный список недобросовестных участников⁵²⁶ и белый список, включающий квалифицированных поставщиков, которые отвечают определенным критериям и в отношении которых используются упрощенные процедуры государственных закупок.⁵²⁷ Однако белые списки недостаточно распространены, и они не связаны напрямую с обеспечением добропорядочности и борьбой с коррупцией.

В последние годы многие страны АКС осуществили крупные инфраструктурные проекты, такие как строительство дорог, культурных и спортивных объектов (например, Азербайджан, Россия и Украина), государственных зданий (новое здание Парламента и здание мэрии в Грузии). Сооружение крупных инфраструктурных проектов в любой стране связано с высокими коррупционными рисками. В мире начинает складываться новая передовая практика, позволяющая предотвращать такие риски и управлять ими. Помимо надлежащего контроля за правилами закупок и заключения контрактов, некоторые страны в настоящее время реализуют пакты об обеспечении добропорядочности, когда все потенциальные участники таких проектов со стороны Правительства и частного сектора подписывают пакт, принимая на себя обязательство не участвовать в коррупционной деятельности, при этом исполнение таких пактов обычно поручается третьей стороне, например, НПО. Страны АКС пока не рассматривают возможность заключения подобных пактов.

Механизмы информирования и подачи жалоб по фактам коррупционных проявлений

Многие страны в регионе АКС установили «горячие линии» и другие каналы для компаний и частных лиц, желающих сообщать о фактах коррупции и других нарушениях. Например, Кабинет министров **Украины** создал «горячую линию» по телефону и по электронной почте для получения жалоб от бизнеса; подобная служба «горячих линий» есть и в Министерстве внутренних дел и в Государственной налоговой службе, а также на региональном уровне. По данным Правительства, работает «интерактивный сервис» под названием «Пульс налоговой администрации», который, как предполагается, должен принимать жалобы и предложения бизнеса по налоговым и таможенным вопросам, в том числе сообщения о незаконных действиях сотрудников Министерства доходов и сборов. Тем не менее, НПО отметили, что эти коммуникационные каналы неэффективны: сообщения не могут быть анонимными, а лица, подающие жалобы, опасаются репрессий и не верят в проведение эффективного расследования; отсутствует также процедура независимого рассмотрения такого сообщения.

Ряд стран в регионе АКС предпочли учредить институт бизнес-омбудсмена в качестве механизма, позволяющего компаниям обращаться с жалобами и за получением помощью в решении проблем,

⁵²⁶ Доступно на <http://goo.gl/3deRxs>.

⁵²⁷ Доступно на <http://goo.gl/MbrC YQ>.

как правило, с государственными учреждениями. Так, например, в 2009 г. был создан институт бизнес-омбудсмена в **Грузии**, при этом его основная роль заключается в том, чтобы выступать посредником между компаниями и Правительством в налоговых спорах. Институт бизнес-омбудсмена был также учрежден в **России** в 2013 г. для защиты прав деловых людей в широком смысле. Недавно созданный офис бизнес-омбудсмена в **Украине** является перспективной формой государственно-частного сотрудничества, которая позволяет решать вопросы, связанные с конкретными случаями обеспечения добропорядочности и проявлениями озабоченности со стороны частного сектора.

Врезка 47. Институт бизнес-омбудсмена в Украине

В 2013 г., реагируя на растущее количество жалоб от компаний о вымогательстве взяток со стороны Правительства, ЕБРР инициировал подписание Меморандума о взаимопонимании с представителями бизнес-сообщества. В конечном итоге Меморандум был подписан 12 мая 2014 г. Кабинетом Министров Украины, Американской торговой палатой, Европейской бизнес-ассоциацией, Федерацией работодателей Украины, Торгово-промышленной палатой Украины и Украинским союзом промышленников и предпринимателей. Меморандум включает положения о введении института бизнес-омбудсмена, который будет посредником между органами государственной власти и бизнесом при решении споров и сообщениях об административных нарушениях, в том числе фактах коррупции.

Совет бизнес-омбудсмена приступил к своей деятельности в мае 2015 г. и с тех пор к июлю 2016 г. получил 937 жалоб. В 2015 г. (май-декабрь), омбудсмен получил 585 обращений от украинских предпринимателей и из них 151 дела были успешно разрешены. Аппарат омбудсмена направил 123 рекомендации различным государственным ведомствам, и на начало 2016 года 63% были выполнены. В соответствии с отчетом за второй квартал 2016 г. наиболее распространенным предметом жалоб являлись:

- налоговые вопросы (96 жалоб из 213)% проблемы с электронной регистрацией для целей НДС, волокита с возвратом НДС, налоговые проверки, уголовные преследования, начатые Государственной налоговой службой, т.д.
- законопроекты и поправки в законодательство (28)
- действия органов регулирования (14)
- действия местных советов / муниципалитетов (11): выделение земельных участков, проч.
- действия прокуратуры (10): процессуальные злоупотребления, бездействие, проч.
- таможенные вопросы (9): задержки с таможенной очисткой или отказ в ней, оценка таможенной стоимости, проч.
- действия государственных компаний (8)
- действия Министерства юстиции (8): правоприменительная практика, деятельность регистрационной службы
- действия национальных органов регулирования (7)
- действия Министерства внутренних дел (5).

Совет бизнес-омбудсмена осуществляет публичное информирование о результатах рассмотрения жалоб в значимых случаях, например, отмена Государственной налоговой службой решения Государственной налоговой инспекции, что позволило вернуть заявителю более 6 млн гривен, возврат просроченной суммы НДС для бизнеса, выдача Государственной архитектурно-строительной инспекцией разрешения на строительство, надлежащая регистрация доли акционерного капитала датского акционера как иностранных инвестиций и др. Бизнес-омбудсмен также опубликовал ряд системных отчетов по конкретным областям, например, по вопросам уплаты предпринимательского налога и трансграничной торговли, злоупотреблений со стороны правоохранительных органов в их отношениях с бизнесом, естественных монополий и конкурентного бизнеса, получения доступа к электросетям, т.д. (доступно на <https://boi.org.ua/en/publications/reports>).

Источник: исследования секретариата ОЭСР/АКС; доклады бизнес-омбудсмена.

Корпоративное управление

Кодексы корпоративного управления существуют во многих странах АКС и способны улучшить внутренние правила в компаниях. Обычно требуется, чтобы компании, чьи акции обращаются на фондовой бирже, проводили ежегодные аудиторские проверки независимыми аудиторами и публиковали отчеты о своей деятельности. Однако по-прежнему имеется немало слабых мест, включая эффективность работы наблюдательных советов, внутренний контроль, раскрытие информации и права акционеров. Правила корпоративного управления не содержат подробных

положений, касающихся ответственности менеджмента компаний за коррупцию или требования раскрытия информации о проводимой политике по борьбе с коррупцией и принятии соответствующих мер.

Например, Министерство экономического развития **Азербайджана** разработало Стандарты корпоративного управления и Кодекс корпоративной этики, однако, не ясно, как они соотносятся с борьбой против коррупции и как будет обеспечиваться их осуществление.

Закон «Об акционерных обществах» **Казахстана** устанавливает, что каждая публичная компания должна иметь свой веб-сайт, и определяет, какая информация должна быть на нем размещена. Компании обязаны иметь кодекс корпоративного управления, а их советы директоров должны осуществлять контроль за эффективностью практики корпоративного управления в компании. В Проекте стратегии борьбы с коррупцией до 2025 года Казахстана использование оффшорного посредничества национальными компаниями и проблема отсутствия прозрачности в структуре владения стратегических казахстанских компаний упоминаются в качестве потенциальных рисков в обеспечении добропорядочности. Гражданским обществом отмечается также отсутствие прозрачности при отборе и продвижении по службе сотрудников в национальных компаниях.

Бухгалтерский учет и аудит

В Сводном отчете ОЭСР/АКС за 2013 год отмечается, что «по правилам бухгалтерского учета, страны СПД в целом соответствуют международным стандартам. ... Относительно аудита и раскрытия информации многие страны СПД добились значительного успеха в разработке современного законодательства. ... Информация о бенефициарных владельцах компаний является горячей темой в этом регионе. Отсутствие прозрачности в этой области превращает корпорации в потенциальный инструмент для сокрытия незаконных доходов, в том числе полученных в результате коррупции. ... Многие страны разработали правила защиты независимости и добросовестности аудиторов. ... Однако, достаточно часто информация, предоставляемая компанией ревизору, является конфиденциальной и не подлежит разглашению без согласия компании...»⁵²⁸.

Как представляется, эти проблемы сохраняются в регионе. Например, по данным отчета третьего раунда мониторинга по **Украине**, аудиторы обязаны информировать своих руководителей о потенциальном конфликте интересов, который может возникнуть в случае проведения аудита, но для них не предусмотрены какие-либо обязательства сообщать о своих подозрениях о коррупции, которые могут возникнуть во время проверки. Существует возможность, которая позволяет аудиторам информировать руководителей компаний, проходящих проверку, о таких подозрениях. По словам представителей частного сектора, аудиторы сообщают руководителям компаний о коррупционных рисках, но руководители не реагируют на эту информацию. Раскрытие информации о возможных нарушениях за пределами компании будет рассматриваться как нарушение конфиденциальности со стороны аудитора. Обязательства по предоставлению такой информации, как ожидается, будут введены в Украине в 2015 г. в рамках реализации Соглашения об ассоциации с ЕС. Введение этого отчетного обязательства потребует внесения поправок в Хартию по вопросам внутренней ревизии. Также планируется разработать закон, который будет регулировать аудиторскую деятельность. В результате аудиторы будут обязаны сообщать о своих подозрениях в коррупции главе государственного надзорного органа. Министерство финансов выступает государственным надзорным органом по отношению к общественно значимым предприятиям (в Украине около 15 тыс. таких предприятий), таким как публичные компании, банки, страховые и крупные государственные предприятия. Во время выездного визита была выражена озабоченность по поводу роли Министерства финансов как государственного надзорного

⁵²⁸ См. Исследование ОЭСР/АКС «Реформы в области борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии: Прогресс и вызовы, 2009-2013» (2013), с. 172-173, доступно на <http://goo.gl/2Cz7dx>.

органа, а также высказано предложение создать вместо этого новый и независимый государственный надзорный орган.

Применение корпоративной ответственности за коррупцию

Большинство респондентов опроса АКС⁵²⁹ – представителей частного сектора согласились с тем, что риск подвергнуться наказанию за коррупцию невысок, а соблюдение антикоррупционного законодательства осуществляется слабо. Среди компаний, участвовавших в опросе, только 11% являлись предметом расследования регулирующими органами, и ни одна из них не была привлечена к расследованию или преследованию за подкуп государственных должностных лиц или сотрудников другой компании. Исследование АКС об ответственности юридических лиц за коррупцию подтверждает, что из 25 стран АКС только 17 (включая три страны СПД - **Азербайджан, Грузию и Украину**) ввели корпоративную ответственность за коррупцию.

Например, в **Украине** корпоративная ответственность была установлена только в 2014 г. Закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по выполнению Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины относительно ответственности юридических лиц», принятый 23 мая 2013 г., установил уголовные меры, которые должны применяться к юридическим лицам за преступления, совершенные в их интересах их представителями. Еще один Закон, принятый в мае 2014 г., предусматривает, что ненадлежащее выполнение уполномоченным лицом юридического лица функций по предупреждению коррупции может рассматриваться как основание для введения уголовных мер против юридического лица. В соответствии с новым Законом «О предотвращении коррупции» и положениями Уголовного кодекса о мерах уголовно-правового характера, применяемых к юридическим лицам, одним из оснований для корпоративной ответственности является отсутствие контроля руководства компании и, в частности, неэффективное применение мер по предупреждению коррупции (статья 96-3 Уголовного кодекса). Несмотря на то, что Уголовный кодекс явно не предусматривает освобождение от ответственности на основании профилактических мер, предпринимаемых компанией, он позволяет суду принимать во внимание при определении наказания те меры, которые были приняты юридическим лицом для предотвращения нарушения. Упомянутое выше законодательство, если оно будет должным образом выполняться, создаст мощный стимул для частных и государственных предприятий для развития антикоррупционной саморегулирования, в том числе разработки этических кодексов и программ по обеспечению их соблюдения.

Однако применение в регионе корпоративной ответственности за коррупцию остается незначительным. В настоящее время только девять стран АКС имеют соответствующий опыт, и единственной страной в СПД с опытом применения положений законодательства в этой области по четырем делам (но не связанным с коррупцией) является **Грузия**.

Это радикально отличается от ситуации в некоторых странах ОЭСР, где активное применение корпоративной ответственности сигнализирует частному сектору о растущей опасности преследования за коррупцию и создает стимул для укрепления внутреннего контроля для предотвращения такой опасности. Например, применение законодательных положений о даче взятки иностранному должностному лицу членами Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, как показано ниже, привело к более активным мерам по повышению осведомленности и профилактике коррупции в крупных многонациональных корпорациях, находящихся в странах ОЭСР и активно функционирующих на мировом рынке.

⁵²⁹ Исследование ОЭСР/АКС «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

Врезка 48. Основные данные о правоприменении в случаях подкупа иностранных должностных лиц в странах ОЭСР

- 361 физическое и 126 юридических лиц подверглись уголовному преследованию за дачу взятки иностранному должностному лицу в 17 странах-членах Конвенции ОЭСР о подкупе в 1999-2014 гг. до ее вступления в силу.
- Не менее 110 физических и 200 юридических лиц из 8 стран-участниц понесли наказание по уголовным, административным и гражданско-правовым делам за другие преступления, связанные с дачей взятки иностранному должностному лицу, например, за отмывание денег или ведение бухгалтерского учета.
- Продолжается 392 расследования в 24 странах-участницах Конвенции по борьбе со взяточничеством. Продолжаются преследования против 142 физических и 14 юридических лиц в 12 странах за преступления, предусмотренные Конвенцией.

Источник: Годовой отчет ОЭСР/РГБ, 2014, <https://goo.gl/38jqkn>.

Программы обеспечения соответствия для компаний

В ответ на правоприменительные меры со стороны государства, компании в странах ОЭСР стали предпринимать более активные внутренние усилия по предотвращению коррупционных рисков. Справочник по антикоррупционной этике и соответствию для бизнеса, подготовленный совместно ОЭСР, ВБ и УНП ООН⁵³⁰, содержит обзор мер, которые может реализовать частный сектор, в том числе оценку риска и программу обеспечения соответствия. В этот перечень можно также включить ответственность руководства, разработку программ борьбы с коррупцией и контроль за их выполнением, четкую политику по предотвращению коррупции, детальную политику применительно к областям повышенного риска, применение программы борьбы с коррупцией для деловых партнеров, информационно-просветительскую деятельность и профессиональную подготовку, содействие развитию программ соответствия, а также обнаружение, информирование и наказание за правонарушения.

По данным обследования АКС, большинство ответивших компаний (в основном многонациональные предприятия и их филиалы в регионах) имели этические правила, программы соответствия и механизм информирования на месте, которые, вероятно, требуются головным офисам. В то же время респонденты признали, что эти инструменты борьбы с коррупцией на практике никогда не используются или применяются крайне редко.

Например, по данным отчета о мониторинге, все больше компаний, работающих в **Грузии**, внедряют программы соответствия в ответ на внешние сигналы со стороны иностранных инвесторов, международных финансовых организаций (МФО) и требования первичного публичного размещения акций; 7 компаний участвуют в Глобальном договоре ООН, однако лишь 4 из них являются активными членами.

Власти **Кыргызстана** сообщили, что только крупные иностранные компании имеют такие программы. Бизнес-структуры в Кыргызстане хотели бы внедрить такие программы, однако это представляет собой дорогостоящий процесс. Опрос, проведенный в **Украине** при поддержке проекта UNITER в 2011 г., показал, что частные компании не готовы занять активную позицию в борьбе с коррупцией. В то время как более половины опрошенных компаний полагают, что соблюдение правил по борьбе с коррупцией улучшает репутацию компании среди инвесторов и акционеров и помогает привлечь инвестиции на более выгодных условиях, 49% из них не имели четкой позиции по корпоративной антикоррупционной политике и только 19% компаний были готовы направить 3-5% своего дохода на реализацию мер по борьбе с коррупцией. Опрос также показал, что компании пытались приспособиться к существующим условиям ведения бизнеса, а не противодействовать им. По данным того же опроса, менее 10% компаний имели подразделение по вопросам соответствия правилам, и в основном это были иностранные компании. Согласно

⁵³⁰ Доступно на <http://goo.gl/xC1AZk>.

Глобальному индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума, украинские компании отстают от большинства других стран в вопросе этического поведения фирм (130 место из 148 стран). Низкие результаты страны также подтверждаются тем фактом, что ни одна украинская компания еще не входила в список “Самые этичные компании мира” (ежегодный список самых этичных компаний в мире, составляемый Институтом этики). Ряд компаний являются членами Глобального договора ООН, но только половина из них подает отчеты о мерах по противодействию коррупции. В основном это крупные компании.

Оценка обеспечения добропорядочности компаний в странах СПД свидетельствует о том, что, с одной стороны, руководители предприятий понимают важность корпоративной этики, и некоторые из них даже стремятся строить бизнес на основе этических норм. С другой стороны, в действительности этическое поведение является скорее исключением, чем правилом. Вероятной причиной такой ситуации может быть возможность обойти правила и оставаться безнаказанными, а также неспособность решить проблемы без нерегулярной выплаты. Помимо отсутствия правоприменительного давления со стороны своих Правительств, только несколько компаний из стран СПД осуществляют свою деятельность на международных рынках. Опыт показывает, что, когда компании выходят на мировой уровень или работают с мультинациональными клиентами, они также стремятся улучшить свою добропорядочность и имидж, отвечая таким образом на сигналы рынка. Пример проекта добропорядочности таможенной службы показывает, как сочетание сильной правоприменительной практики и рыночного давления может создать стимулы для реализации политики по обеспечению добропорядочности компании.

Врезка 49. Проект добропорядочности в таможенной сфере Турции

Компания Guler Dinamik Customs Consultancy Inc. (GD) была создана в начале 2010 г. Таможенные консультанты в Турции несут ответственность за любые нарушения в сделках с компаниями-клиентами и государственными органами. Таможенные консультационные компании должны быть крайне осторожны, чтобы избежать наказания. По рекомендации Общества по вопросам этики и репутации Турции (TEID) GD нанял консультанта для оценки ситуации, разработки/обновления кодекса этики и выработки политики совместно с главным ревизором компании. GD приняла на работу сотрудника, в чьи функции входит осуществление программы при поддержке самого высокого руководства. Была создана система информирования, и все работники прошли профессиональную подготовку по вопросам борьбы с коррупцией, обеспечения соответствия и норм этики. В настоящее время программа интегрируется в систему управления качеством компании.

При осуществлении политики обеспечения добропорядочности GD столкнулась с рядом проблем. Одна из ключевых задач заключалась в необходимости убедиться, что каждый работник обладает общим пониманием подходов компании. Отказ от коррупционной практики вызвал определенную задержку при работе с таможенными органами. Несмотря на то, что основные международные клиенты согласились с политикой обеспечения добропорядочности, примененной GD, некоторые местные клиенты жаловались на то, что GD не может разбраться со всеми их делами. Со временем крупные компании начали следовать политике обеспечения добропорядочности компании GD, которая помогла ускорить культурные изменения в бизнесе таможенных брокерских в Турции. Инициатива повлекла значительные расходы, связанные с инвестиционными проектами программы, ужесточила меру наказания, поскольку для того, чтобы избежать его, не были предприняты какие-либо незаконные действия, а также отказ от работы с клиентами, которые не следуют необходимости соблюдения соответствия.

Самым важным результатом явился рост репутации компании, которая в настоящее время хорошо известна за счет её антикоррупционной инициативы. Еще одно достижение связано с увеличением знаний, уверенности в себе и мотивации сотрудников. Компания разработала образ школы для таможенных консультантов. Структура управления качеством стала более эффективной. Рост репутации компании в глазах таможенных сотрудников привел к большей эффективности операций.

Вдохновленные GD и при поддержке TEID в январе 2015 г. 250 таможенных брокеров Турции подписали Заявление об этических ценностях таможенных брокеров.

Источник: Исследование ОЭСР/АКС «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

В то время как отдельные компании в регионе АКС по-прежнему уклоняются от введения программ обеспечения соответствия и борьбы с коррупцией, многие из них стремятся улучшить

свое корпоративное управление. Например, несколько компаний **Грузии** воспользовались для этого Пособием по корпоративной социальной ответственности Американской торговой палаты, ряд грузинских банков подписали добровольный кодекс корпоративного управления, разработанный МФК, Грузинской банковской ассоциацией и Грузинской фондовой биржей. Однако, не столь хорошо известно, содержат ли программы корпоративной социальной ответственности положения о борьбе с коррупцией; более четкое введение антикоррупционных положений в программы может стать одним из эффективных подходов.

Роль деловых ассоциаций в поощрении добропорядочности в бизнесе

Бизнес-ассоциации могут также играть важную роль в обеспечении добропорядочности в предпринимательской деятельности⁵³¹. Они могут помочь компаниям в разработке эффективного внутреннего контроля, норм этики и программ соответствия для предупреждения рисков достижения добропорядочности. Такая поддержка может включать, в частности: распространение информации о коррупционных рисках, профессиональную подготовку кадров и поощрение должной осмотрительности и другие инструментов соответствия, предоставление консультаций и поддержка по вопросам противодействия вымогательству и домогательству. Ассоциации деловых кругов могут изучать риски, связанные с обеспечением добропорядочности, представлять компании в рамках государственно-частного диалога и поддерживать коллективные действия против коррупции.

В ходе экспертного семинара по вопросам обеспечения деловой порядочности, который был организован в ноябре 2014 года в Стамбуле как часть проекта АКС по обеспечению добропорядочности в бизнесе, состоялось обсуждение роли деловых ассоциаций в содействии его укреплению, и было отмечено, что многие бизнес-ассоциации разработали проекты, посвященные обеспечению добропорядочности в бизнесе, а некоторые даже создали свои собственные комитеты, которые решают эти вопросы на постоянной основе. Семинар также помог выявить примеры отдельных инициатив странах АКС в сфере повышения добропорядочности в частном секторе:

- Некоторые бизнес-ассоциации начали диалог с Правительством об обеспечении добропорядочности: Американская торговая палата и BAG в **Грузии** принимают участие в работе Антикоррупционного совета и законодательном процессе, связанным с введением новых правил регулирования предпринимательской деятельности в рамках соглашения об ассоциации с ЕС; Ассоциация работодателей в **БЮР Македония** заключила соглашение о сотрудничестве с Государственным комитетом по борьбе с коррупцией; Торгово-промышленная палата **Сербии**, а также ЕВА **Россия** работают с правительствами над подготовкой законопроектов; Американская торговая палата в **Украине** сотрудничает с Правительством с целью устранения коррупции в секторах риска, таких как таможенное оформление и налогообложение, с целью создания «механизмов подотчетности высокого уровня» и устранения пресловутых коррупционных схем, например, в сфере управления отходами;
- Ассоциации обеспечивают проведение тренингов и консультаций: семинары АТП **Грузии**; Ассоциация работодателей в **БЮР Македония** имеет учебный центр для подготовки сотрудников компаний по вопросам соответствия; Новороссийская торгово-промышленная палата в **России** осуществляет проведение конференций «Что делать, когда приходит инспектор»; деловые ассоциации могут также предоставлять коммерческие услуги по вопросам соответствия, например, местные палаты продают компаниям услуги, связанные с программами соответствия; Торговая палата Армении выпустила руководство по борьбе с коррупцией для предприятий на основе опыта ОЭСР и Международной торговой палаты.

⁵³¹ См. «Руководящие указания по эффективной практике в сфере внутреннего контроля, этики и соответствия», ОЭСР (2010), доступно на <http://goo.gl/39Iwnc>.

- Ряд бизнес-ассоциаций сосредоточили внимание на вопросах этики и борьбы с коррупцией: АТП **Украина** создала рабочую группу по законодательству в сфере борьбы с коррупцией и комплаенс-клуб; Ассоциация работодателей **Македонии** имеет антикоррупционный комитет; в АТП **Грузия** Комитет по вопросам КСО в определенной степени также рассматривает вопросы борьбы с коррупцией; Ассоциация микрофинансирования **Азербайджана** учредила группу по подготовке Кодекса ответственного кредитования;
- Добровольные и отраслевые стандарты: Типовой кодекс деловой этики и Хартия по борьбе с коррупцией были разработаны Ассоциацией работодателей **Македонии**; ЕАВ **Россия** поддерживает развитие руководящих принципов добропорядочности в сфере производства лекарственных препаратов и автомобилестроения; отрасль производства лекарственных препаратов в **Украине** выступила с инициативой поощрения добровольного раскрытия информации о доходах врачей; ПТ **Румыния** поддерживает коллективные действия для компаний с программами соответствия в сфере здравоохранения;
- Оценка рисков: Ассоциация работодателей **Македонии** проводит регулярные исследования по проблеме коррупции в бизнесе, она опубликовал отчет по созданию благоприятных условий для развития предпринимательства, включая главу о борьбе с коррупцией; четыре главные деловые ассоциации в **Грузии** в качестве сфер основных рисков определили выдачу разрешений, налогообложение и проведение расследований, а также и подготовили Меморандум о взаимопонимании с Парламентом по преодолению этих факторов риска;
- Некоторые бизнес-ассоциации выступают в качестве канала связи для компаний с тем, чтобы предоставить им возможность передать информацию/пожаловаться на факты коррупции, например, АТП в **Украине** и Торгово-промышленная палата **Сербии** в определенной степени предоставляют такой канал и выступают с публичными заявлениями, относящимися к рекламациям на секторальном уровне или на уровне отдельных муниципальных образований;
- Национальные бизнес-ассоциации оказывают поддержку развитию международных инициатив, например, Национальная торгово-промышленная палата **Монголии** в 2011 г. присоединилась к глобальной инициативе «Партнерство против коррупции» (РАСІ), в которой в настоящее время принимают участие 170 компаний; Деловая ассоциация **Хорватии** является национальным координатором Глобального договора ООН.

Имеются другие примеры, о которых упоминалось в мониторинговом процессе СПД. Например, отраслевая ассоциация Союз работодателей на транспорте **Украины**, работает по проблемам, связанным с коррупцией в сфере регулирования воздушного транспорта, портов и железных дорог, и одновременно председательствует в Рабочей группе Министерства инфраструктуры.

Достаточно редко деловые ассоциации специализируются исключительно на вопросах обеспечения добропорядочности в бизнесе. Однако существуют некоторые примеры этого, которые демонстрируют замечательные результаты, как это было показано выше в отношении Общества по вопросам этики и репутации **Турции** (TEID). Этот опыт направлен на повышение осведомленности в вопросах деловой этики и способствует тому, что этическая культура становится основой для развития турецкого бизнеса. TEID имеет более 115 корпоративных членов, каждый из которых подписывает Межотраслевую декларацию этических принципов с тем, чтобы заявить о своей приверженности принципам TEID и Глобального договора ООН. TEID осуществляет сбор и анализ данных, подготовку и распространение публикаций, профессиональную подготовку и информационно-пропагандистскую деятельность. Общество также поддерживает коллективные действия, такие как Заявление об этических ценностях таможенных брокеров, о чем отмечалось выше⁵³².

⁵³² Более подробная информация о TEID – в исследовании ОЭСР «Об обеспечении добропорядочности в бизнесе», предстоящая публикация (2016).

Коллективные действия против коррупции

Компании, бизнес-ассоциации и правительства могут содействовать коллективным действиям против коррупции. Действуя совместно, они могут более эффективно решать проблему коррупции, причем даже в тех странах, где она носит системный характер. Коллективные действия по борьбе с коррупцией могут включать отраслевые стандарты, многосторонние инициативы и государственно-частное партнерство. На практике существует несколько видов коллективных действий: объявление борьбы с коррупцией; установление стандартов или принятие инициатив, основанных на принципах, которые могут также включать схему сертификации мониторинга и контроля за соблюдением договоренности не давать взятки, а также и пакты об обеспечении добропорядочности. Взаимодействие с конкурентами, местными органами власти, государственными ведомствами и субъектами гражданского общества для противостояния рискам, связанным со взяточничеством и являющимся общими для участников рынка, может быть эффективным способом снижения уровня коррупции и улучшения условий для предпринимательской деятельности⁵³³.

Только некоторые коллективные действия в регионе АКС были определены в исследовании АКС или Международным центром коллективных действий при Институте управления в Базеле, включая инициативу «Чистая волна» в **Литве** и коллективные действия в области здравоохранения, академической науки, малого и среднего предпринимательства в **Румынии**.

Врезка 50. Кампания «Чистая волна» в Литве

«Чистая волна» в Литве представляет собой инициативу по категоризации предприятий. Главная цель инициативы состоит в соблюдении прозрачности и норм этики в практике деловых отношений. Компании, участвующие в этом проекте, берут на себя обязательство ... работать добросовестно и прозрачно, а также призывают своих деловых партнеров к следующему:

- принимать прозрачное и справедливое участие в тендерах (на государственные закупки) без коррупционных проявлений в отношении организаторов и членов жюри, а также обращения к незаконным финансовым и нефинансовым мерам с целью получения преимуществ по сравнению с другими участниками
- соблюдать требования законов Литовской Республики, честно выплачивать взносы и налоги
- поддерживать прозрачную отчетность и оплату труда своих сотрудников.

Эта инициатива стартовала в 2007 г. и к 2014 г. к ней присоединились 50 членов, которые используют на своих продуктах, услугах и маркетинговых материалах товарную этикетку «Чистая волна».

Источник: <http://www.baltojibanga.lt/en.html>.

Несмотря на то, что в странах СПД отсутствуют примеры коллективных действий, мониторинговые отчеты СПД и деятельность по проекту обеспечения добропорядочности в бизнесе АКС могут в конечном итоге превратиться в такого рода коллективные действия. К примеру, упомянутые выше руководящие принципы обеспечения добропорядочности в производстве лекарственных препаратов в **России** и инициатива фармацевтической промышленности в **Украине**, наряду с принятием Этического кодекса для фармацевтической промышленности в **Армении** совместно с Министерством здравоохранения и Союзом производителей и импортеров лекарств Армении, свидетельствуют о заинтересованности и готовности государственного и частного сектора развивать эффективные коллективные действия. В **Украине** План действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2014-2105 гг. предусматривал обязательство правительства разработать положения о наблюдательных комитетах в инфраструктурных проектах с участием гражданского общества, но НПО раскритиковали их за отсутствие надежного механизма контроля, и положения пока приняты не были.

⁵³³ Для дополнительной информации см. <http://www.collective-action.com>.

Выводы и рекомендации

Добропорядочность в бизнесе остается относительно новой и недостаточно изученной областью антикоррупционной деятельности в регионе, где страны Центральной Европы, включая новых членов ЕС и ОЭСР, играют ведущую роль, а государства, участвующие в Стамбульском плане действий, несколько отстают. Несмотря на то, что интерес к этой области в регионе растет, а понимание роли и ответственности различных участников, включая правительства, компании и бизнес-ассоциации, также повышается, обеспечение добропорядочности в бизнесе остается низким приоритетом в политике по борьбе с коррупцией. Основным прогресс в обеспечении добропорядочности в бизнесе был достигнут благодаря упрощению регулирования предпринимательской деятельности и внедрению инструментов электронного управления, т.е. тем мерам, которые направлены, в первую очередь, на повышение эффективности регулирования деятельности в частном секторе и улучшение общих условий деловой среды.

Правительствам необходимо предпринимать более целенаправленные меры для предупреждения коррупции в бизнес-секторе. Основные проблемы в этой области связаны с коррупционными рисками деятельности публичных предприятий и государственными закупками. Правительствам также необходимо укреплять стимулы для компаний, чтобы улучшить практику их соответствия (compliance), которое по-прежнему остается низким. Для этого страны АКС должны укреплять доверие к государственным учреждениям и правоохранительным органам, а также активизировать соблюдение антикоррупционного законодательства. Компании и деловые ассоциации нередко пассивно реагируют на сигналы правительств по борьбе с коррупцией. Они должны занимать более активную позицию и участвовать в повышении информированности, взаимодействии с государством и изучении возможностей для проведения коллективных действий.

В целях дальнейшего содействия обеспечению добропорядочности в бизнесе в странах АКС предлагаются следующие **рекомендации**:

- Разработать политику обеспечения добропорядочности в бизнесе с учетом факторов риска, например, как часть стратегии по борьбе с коррупцией или в рамках другой национальной/отраслевой или местной политики:
 - Предоставить вопросам обеспечения добропорядочности в бизнесе более высокий приоритет в национальной политике борьбы с коррупцией и правоприменения;
 - Предпринять содержательные меры для обеспечения предсказуемой нормативно-правовой среды, в том числе стабильное законодательство и единообразие правоприменительной практики судами;
 - Создать систему контроля за осуществлением и мониторинга влияния политики в области обеспечения добропорядочности в предпринимательской деятельности в диалоге с бизнесом.
- Внедрять и обеспечивать реализацию корпоративной ответственности за коррупцию, при которой эффективные программы соответствия могут использоваться в качестве основания для освобождения от ответственности в ходе уголовного преследования юридических лиц.
- Ввести антикоррупционные условия и соответствующие стимулы в практику государственных закупок и другие программы, предусматривающие использование государственных субсидий и привилегий.
- Разрабатывать, реализовывать и осуществлять контроль за мерами по борьбе с коррупцией в предприятиях, собственностью в которых принадлежит или контроль за которыми осуществляется государственными или муниципальными органами.
- Оказывать поддержку малым и средним предприятиям с целью предупреждения коррупции.
- Продолжить работу по упрощению и повышению прозрачности правил регулирования бизнеса и оказания государственных услуг, развивать он-лайн инструменты в сфере

налогообложения, инспекционной деятельности и т.д.

- Внедрять меры по обеспечению добропорядочности в бизнесе в политику корпоративного управления, например, раскрытие корпоративной информации, в том числе о бенефициарных владельцах, роли совета директоров и финансовом аудите, в рамках предупреждения и выявления коррупции в компании.
- Предоставлять и использовать надежные каналы для сообщений о фактах коррупции, учреждение независимых наблюдательных органов, например, института бизнес-омбудсменов.
- Повышать роль бизнес-ассоциаций в отношении обеспечения добропорядочности в бизнесе, например, в плане изучения коррупционных рисков, распространения практического положительного опыта обеспечения добропорядочности, поддержки информационно-просветительской деятельности, профессиональной подготовки кадров, эффективных механизмов информирования о фактах коррупции.
- Содействовать развитию программ соответствия (compliance), защите лиц, сообщающих о правонарушениях (разоблачителей), содействовать добропорядочности в бизнесе по всей цепочки поставщиков.
- Поощрять коллективные действия.
- Оценивать воздействие мер по обеспечению добропорядочности в бизнесе.

ГЛАВА 5. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЕТЬ ОЭСР ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В настоящей главе рассматривается роль Анतिकоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) в содействии проведению реформ в сфере борьбы с коррупцией в регионе и описывается структура ее управления, механизмы финансирования, а также основные виды деятельности, реализованные под эгидой АКС в 2013-2015 гг. В настоящей главе приводятся результаты проведенной в 2015 г. внешней оценки деятельности АКС, в ходе которой были выявлены ключевые факторы, способствовавшие ее успеху, а также представлены рекомендации по дальнейшему усилению эффекта от ее реализации.

Как функционирует АКС

Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии – это программа глобальных связей Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц⁵³⁴. АКС была основана в 1998 г. как региональный форум по развитию реформ в сфере борьбы с коррупцией, обмену информацией, выработке передовой практики и координации усилий доноров в регионе. Секретариат АКС функционирует при Отделе ОЭСР по борьбе с коррупцией. Деятельность Секретариата направляет Координационный совет, в состав которого входят национальные координаторы стран АКС, а также представители стран ОЭСР, международных и неправительственных организаций.⁵³⁵ Деятельность АКС финансируется, главным образом, за счет добровольных взносов стран-доноров при участии партнерских организаций и стран АКС. С более подробной информацией об АКС можно ознакомиться на сайте в сети Интернет по адресу: www.oecd.org/corruption/acn.

Программа деятельности АКС на 2013–2015 гг. предусматривала оказание содействия усилиям стран региона по борьбе с коррупцией посредством реализации следующих видов деятельности: диалога на высоком уровне по вопросам укрепления политической воли к борьбе с коррупцией,

⁵³⁴ Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц состоит из представителей Сторон Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных сделок; с более подробной информацией о Рабочей группе можно ознакомиться на сайте в сети Интернет по адресу www.oecd.org/daf/nocorruption.

⁵³⁵ АКС открыта для участия в ней государств Восточной Европы и Центральной Азии, включая Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Эстонию, бывшую югославскую республику Македонию, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Латвию, Литву, Молдову, Монголию, Черногорию, Румынию, Россию, Сербию, Словению, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан. Страны ОЭСР принимают участие в АКС в качестве партнеров или доноров. АКС открыта для участия в ней международных организаций, - таких, как Совет Европы и Группа государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и Программа развития ООН (ПРООН), а также межгосударственные банки развития (Азиатский банк развития, Инвестиционный банк Совета Европы, ЕБРР, Всемирный Банк). АКС также открыта для участия в ней партнеров из числа негосударственных организаций, включая Transparency International и другие негосударственные и бизнес-ассоциации.

оказания постоянного партнерского влияния на участников процесса с помощью реализации положений Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, проведения тематических исследований по предотвращению коррупции и ее криминализации, а также этическим стандартам ведения бизнеса и деятельности в рамках Правоохранительной сети стран АКС, цель которой состоит в развитии кадрового потенциала их сотрудников.

Диалог на высоком уровне по вопросам государственной политики

Встреча на высоком уровне АКС «Укрепляя политическую волю к борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии» состоялась в декабре 2012 г. в ОЭСР. Участие во Встрече приняли высокопоставленные лица, ответственные за борьбу с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии, включая министров, заместителей министров, глав антикоррупционных ведомств, заместителей генеральных прокуроров и других высоких государственных должностных лиц, а также представителей стран-членов ОЭСР и международных организаций, оказывающих поддержку борьбе с коррупцией в регионе, и, наконец, гражданского общества и бизнес-ассоциаций. Участникам встречи была предоставлена возможность взять на вооружение имеющиеся успехи и ознакомиться с вызовами последнего времени, а также разработать стратегическое видение того, как усилить борьбу с коррупцией в регионе в будущем. На встрече обсуждались такие вопросы, как действенность мер государственной политики по борьбе с коррупцией и ее предотвращению, методы, способствующие реализации мер по борьбе с коррупцией, а также то, как надо развивать конструктивный диалог с компаниями и бизнес-ассоциациями по вопросам соблюдения этических стандартов в процессе ведения бизнеса. По итогам Встречи на высоком уровне было принято Заявление о стратегических направлениях в области борьбы с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, в котором были определены стратегические направления Программы деятельности АКС на 2013-2015 гг.⁵³⁶.

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией – это основанная на добровольном участии программа мониторинга, направленная на девять стран-участниц АКС – Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Монголия⁵³⁷, Таджикистан, Украина и Узбекистан. В качестве стандартов мониторинга используются конвенции и рекомендации, а также соответствующие примеры передовой практики по борьбе с коррупцией ООН, ОЭСР, и Совета Европы. С момента реализации СПД все его члены приняли участие в первоначальном обзоре, которое стартовало в 2003 г. и закончилось в 2005 г.; второй его раунд прошел в 2009-2012 гг., а третий - в 2013-2015 гг. Основной особенностью третьего раунда стал упор на реализации реформ в сфере борьбы с коррупцией и применения на практике антикоррупционного законодательства, а также его влиянии на уровень коррупции.

В рамках каждого раунда СПД исследуются все основные виды деятельности по борьбе с коррупцией, включая меры соответствующей государственной политики, криминализацию коррупции и применение уголовного закона, профилактику коррупции в системе государственного управления и частном секторе. В регионе также реализуются и другие программы мониторинга деятельности по борьбе с коррупцией, в рамках которых осуществляется деятельность сразу по нескольким направлениям одновременно: так, например, в процессе реализации четвертого раунда работ ГРЕКО оценивается коррупция в депутатской, судейской и прокурорской среде; первый раунд анализа под эгидой УНП ООН рассматривает Главы III и IV (вопросы криминализации и правоприменения, а также международное сотрудничество). СПД также вносит вклад в указанные процессы мониторинга и предоставляет правительствам участвующих в нем стран результаты комплексного и регулярного анализа реализуемых ими реформ в сфере борьбы с коррупцией.

⁵³⁶ С более подробной информацией о Встрече на высшем уровне АКС можно ознакомиться на сайте в сети Интернет по адресу <http://goo.gl/IExMnr>.

⁵³⁷ Монголия присоединилась к АКС и СПД на Встрече на высоком уровне в декабре 2012 г.

В рамках третьего раунда АКС совместно с УНП ООН осуществляла мониторинг отдельно взятой страны – Узбекистана. Подобный подход зарекомендовал себя как полезная практика, позволившая этой стране использовать имеющиеся ресурсы наиболее действенным образом.

В основе деятельности по мониторингу в рамках СПД лежит методика взаимной оценки, когда правительства разных стран оценивают работу друг друга и совместно работают над рекомендациями, а также осуществляют на постоянной основе мониторинг реализации последних. Такой метод – один из основных способов деятельности в рамках ОЭСР; в частности, его использует Рабочая группа по борьбе с подкупом. В процесс мониторинга деятельности в рамках СПД представители АКС, включая все участвующие в СПД государства, а также отдельные страны – участники АКС и ОЭСР, проводят работу по взаимной оценке результатов друг друга. Выработанные подобным образом рекомендации носят практический характер, становятся нейтральными с политической точки зрения, что способствует росту взаимного доверия и обеспечивает готовность всех участников процесса к их реализации.

Процесс мониторинга в рамках СПД предусматривает следующие основные этапы. Представители участвующих в нем стран – как государственные, так и негосударственные партнеры – отвечают на вопросы специальной анкеты, которая заполняется для целей проведения мониторинга; затем группа экспертов из стран АКС посещает данную страну для встречи с указанными партнерами; вслед за этим эксперты готовят доклад к обсуждению и принятию его на пленарном заседании СПД. В подобного рода докладах рассматриваются вопросы оценки хода реализации подготовленных по итогам предыдущего раунда рекомендаций, оценки следования им, а также актуализации содержания этих рекомендаций. Такие доклады утверждаются на основе консенсуса. После принятия докладов на пленарном заседании все они публикуются на сайте АКС; при этом согласие страны-объекта оценки не требуется. После утверждения и публикации доклада организуется новая миссия для целей его представления в стране, которая являлась объектом анализа.

В двух случаях повторные поездки экспертов были организованы в рамках более крупных по своему масштабу мероприятий; сделано это было для того чтобы ознакомить с рекомендациями более широкий круг лиц и способствовать их дальнейшей реализации. Повторный визит делегации экспертов в Украину был организован в рамках первой общенациональной конференции по вопросам борьбы с коррупцией, участие в которой приняли президент и премьер-министр страны, многие члены кабинета, послы зарубежных стран, представители ведущих НПО и СМИ. Повторный визит экспертов в Монголию стал частью ежегодной конференции Антикоррупционной инициативы ОЭСР и Азиатского банка развития в Азиатско-тихоокеанском регионе, и Монголия в этом случае выступила в качестве принимающей стороны. Конференция прошла с участием премьер-министра страны, ряда официальных должностных лиц, представителей местных НПО и СМИ, а также участников Инициативы.

После завершения полномасштабного мониторинга стране-участнику процесса предлагается в рамках последующих пленарных заседаний СПД представлять доклады о ходе реализации новых рекомендаций. В 2014 г. методика подобных промежуточных докладов была усовершенствована: если в прошлом доклады готовили сами страны, которые выступали объектом мониторинга, то в настоящее время на пленарном заседании участников СПД оценка успешности реализации ранее предложенных рекомендаций представляется вместе с системой рейтингов, что обеспечивает влияние на партнерские процессы под эгидой СПД.

Процесс мониторинга в рамках СПД открыт для участия партнеров, представляющих неправительственный сектор: организаций гражданского общества, бизнес-ассоциаций, научно-исследовательского сообщества, представителей международных организаций, дипломатических миссий и двусторонних донорских программ по оказанию технической помощи. Участие партнеров из числа организаций неправительственного сектора повышает степень объективности результатов мониторинга; они участвуют во встречах с группами экспертов в период посещения ими стран-

участников СПД, пленарных заседаниях в рамках СПД и предоставляют альтернативные доклады по исследуемым вопросам.

Для целей дальнейшего повышения уровня участия организаций гражданского общества в процессах под эгидой СПД в 2013-2014 гг. АКС совместно с ТИ Грузия и ТИ Украина был подготовлен документ «Практическое руководство: как осуществлять мониторинг силами гражданского общества»⁵³⁸, а также проведены тренинги для организаций гражданского общества в Кыргызстане и Таджикистане и организовано отдельное заседание по вопросам о роли гражданского общества, которое состоялось одновременно с пленарным заседанием участников СПД. Эти усилия привели к значительному росту участия гражданского общества в процессе мониторинга СПД, причем это участие стало гораздо более организованным и значимым. Представители нескольких НПО отмечают, что деятельность СПД стала единственным формальным процессом мониторинга в сфере борьбы с коррупцией, в рамках которого им была предоставлена полноценная возможность равноправного участия.

Врезка 51. Третий раунд мониторинга СПД в цифрах

В ходе третьего раунда мониторинга выполнения Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, проводившегося в 2013-2015 годах, были проведены следующие мероприятия:

- **9 визитов в страны:** в Азербайджан (июнь 2013 года), Армению (июль 2014 года), Грузию (май 2013 года), Казахстан (май 2014 года), Кыргызстан (январь 2015 года), Монголию (совместные первый и второй раунды мониторинга, июнь 2015 года), Таджикистан (февраль 2014 года), Узбекистан (июнь-июль 2015 года) и Украину (ноябрь 2014 года).

- В ходе визитов в страны мониторинговые группы провели **91 экспертных дискуссий** с примерно **320** государственными структурами. Кроме того, **26 специальных встреч** было организовано с представителями гражданского общества и бизнес-объединениями, международными организациями и донорами.

- **64 эксперта по мониторингу из 15 стран-участниц АКС** и ряда международных организаций участвовали в рассмотрении ситуации в странах, охваченных СПД. В числе прочих в этой работе принимали участие представители Азербайджана, Армении, Грузии, Италии, Казахстана, Латвии, Литвы, Македонии, Нидерландов, Румынии, Словении, США, Таджикистана, Узбекистана, Украины, Хорватии, Эстонии, а также ОЭСР, SIGMA, УНП ООН, Всемирный Банк и ЕБРР.

- проведено **5 пленарных заседаний** (сентябрь 2013 года, апрель и октябрь 2014 года, март и октябрь 2015 года) для обсуждения и принятия страновых отчетов. В пленарных заседаниях приняло участие **389 делегатов** из стран АКС, международных организаций и партнеров из числа НПО.

- приняты и опубликованы **9 мониторинговых страновых отчетов** (по всем странам АКС). **9 повторных посещений** были проведены для представления отчетов в странах. Были представлены, обсуждены и опубликованы **15 дополнительных отчетов о прогрессе в выполнении рекомендаций**.

- В общей сложности, в ходе третьего раунда мониторинга было рассмотрено **168 рекомендаций** по восьми странам; 11 рекомендаций были реализованы полностью, 35 – в основном, 103 – частично, 19 – не выполнены. В результате третьего раунда мониторинга представлено **125 новых рекомендаций**, 60 предыдущих рекомендаций были подтверждены.

Источник: Секретариат ОЭСР/АКС.

Как указывалось выше, упор в третьем раунде мониторинга был сделан на реализацию рекомендаций и применение положений действующего законодательства. Для достижения этой цели участники АКС сконцентрировались на деятельности по реализации практических мер, следованию положениям законодательства, статистическим данным о деятельности правоохранительных органов и изучении влияния мер по борьбе с коррупцией на ее уровень.

В результате проведенного анализа выяснилось, что многие страны-участницы СПД не уделяют достаточного внимания отслеживанию влияния антикоррупционных реформ; выяснилось также, что можно выявить лишь косвенную связь между предпринятыми мерами и практическим эффектом от них. При том, что такого рода задача достаточно сложна с методологической точки

⁵³⁸ См: <http://goo.gl/VOsNff>.

зрения, эта недоработка может также свидетельствовать об отсутствии у принимающих решения лиц стремления к обнародованию своих доходов и готовности столкнуться с критикой со стороны общественности за отсутствие подобного рода эффекта. В отдельных случаях на уровень коррупции в отдельно взятых отраслях большее влияние оказывают совсем не стратегии и законодательство в сфере борьбы с коррупцией, а реформы, разработанные для реализации совсем других целей.

Для более глубокого понимания этих процессов было бы полезно при проведении следующего раунда мониторинга под эгидой СПД сконцентрироваться на отдельных секторах, что позволит оценить то, как антикоррупционные инструменты, как и прочие секторальные реформы, могут действенным образом повлиять на уровень коррупции в них.

Тематическое исследование о предотвращении коррупции в публичном секторе

Основываясь на результатах мероприятий по взаимному обучению в 2009-2012 гг., в программу деятельности АКС на 2013-2015 гг. были включены несколько видов деятельности, ставящих целью развитие практиков в сфере борьбы с коррупцией. Такого рода деятельность по повышению потенциала заключалась в проведении экспертных семинаров с участием указанных стран и межстрановых тематических исследований, позволивших обеспечить сбор примеров передовой практики и их распространение в отдельных областях борьбы с коррупцией.

Тематическое исследование «Предотвращение коррупции в публичном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии» стало одним из таких проектов по повышению потенциала. Секретариат АКС совместно с ОБСЕ, ПРООН, другими со-организаторами и принимающими странами организовал три экспертных семинара в Латвии, Албании и Хорватии. Цель их проведения состояла в поиске доказавших свою действенность инструментов предотвращения коррупции при помощи обмена опытом между специалистами-практиками в области предотвращения коррупции из всех стран АКС. На основании полученной в ходе семинаров информации и дополнительно проведенных исследований Секретариат АКС с помощью внешнего консультанта подготовил проект исследования, в котором представлен обзор международных стандартов и подходов к предотвращению коррупции, а также примеры успешной реализации мер странами АКС. В исследовании также приводятся рекомендации для дальнейшей работы по реформам в сфере предотвращения коррупции в регионе. Документ был проанализирован и утвержден созданным при Секретариате АКС для целей реализации этого проекта Консультативным советом, а также Руководящей группой АКС.

Врезка 52. Предотвращение коррупции в публичном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии

Исследование охватывает следующие хорошо зарекомендовавшие себя меры по предотвращению коррупции:

- Использование исследований коррупции в процессе выработки решений в области государственной политики в сфере борьбы с коррупцией
- Оценка нормативно-правовых актов на коррупциогенность
- Оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях
- Внутренние планы государственных учреждений по борьбе с коррупцией и этическим стандартам
- Измерение, оценка и мониторинг реализации антикоррупционных мер
- Действенное и инновационное вовлечение организаций гражданского общества
- Обучение и подготовка в сфере борьбы с коррупцией и внедрению этических стандартов
- Информационные кампании
- Инновационные подходы и меры по предупреждению конфликта интересов
- Ответственность и опыт работы по предупреждению коррупции в государственных учреждениях
- Подходы к координации по борьбе с коррупцией
- Борьба с коррупцией в сфере управления государственными финансами
- Профилактическая роль учреждений системы государственного аудита
- Электронные услуги, упрощение и унификация государственных услуг
- Доступ к информации как инструмент предупреждения коррупции
- Инструменты информирования о коррупции, защиты и поощрения обличителей.

Источник: ОЭСР/АКС (2015), Тематическое исследование: Предотвращение коррупции в публичном секторе в странах Восточной Европы и Центральной Азии, <http://goo.gl/8xedkU>.

Проект позволил Секретариату АКС сформировать неформальную сеть занятых борьбой с коррупцией практиков из всех стран региона. Наличие подобной сети – действенная основа для распространения передовой практики и определения тенденций и новых областей, по которым АКС могла бы оказывать аналитическую поддержку. После завершения данного проекта его участники выступили с предложением, чтобы в последующих семинарах и исследованиях упор был сделан на передовую практику предотвращения коррупции на секторальном и местном уровнях, а также на оценке воздействия антикоррупционных мер.

Помимо указанного регионального проекта с участием всех стран АКС, Секретариат также оказывал поддержку одному субрегиональному и одному национальному проекту по предотвращению коррупции. В рамках субрегионального проекта в 2013 г. совместно с Региональной консультативной программой для западно-балканских стран был организован семинар, на котором были представлены результаты исследования, проведенного АКС совместно с программой СИГМА и Сетью ОЭСР по вопросам этических стандартов в публичном секторе на тему «Обучение государственных должностных лиц вопросам соблюдения этических стандартов». В рамках же национального проекта в Узбекистане в 2015 г. прошел семинар по вопросам этических стандартов в государственном секторе, цель которого состояла в оказании содействия стране в реализации одной из рекомендаций СПД в части кодексов этики и других мер по реформированию государственной службы. Проведение экспертного семинара в Узбекистане оказалось своевременным и эффективным мероприятием с точки зрения оказания содействия текущему процессу разработки регламентов деятельности государственной службы, включая концепцию нового закона о государственной службе, единые правила приема на государственную службу и основы кодекса профессиональной этики для государственных служащих. В ходе экспертного семинара была принята «дорожная карта», представившая ряд практических мер по развитию реформы системы государственной службы в стране. Одной из предложенных в рамках дорожной карты мер стало принятие уже в марте 2016 г. кодекса профессиональной этики государственных служащих.

Тематические исследования вопросов криминализации и правоохранительная сеть

Правоохранительная сеть для специализирующихся на раскрытии дел о коррупции следователей и работников прокуратуры была создана под эгидой АКС в 2010 г. В период 2013-2015 гг. состоялись две встречи ее представителей: в 2014 г. – одновременно с заседанием Руководящей группы и заседанием Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом; в 2015 г. – одновременно с проведением совместного заседания Рабочей группы ОЭСР и Глобальной правоохранительной сети. Проведение заседаний подобным образом позволило представителям правоохранительных органов стран АКС установить профессиональные контакты с коллегами из стран ОЭСР, а также других стран мира. Такие профессиональные контакты – важнейшее условие действенного расследования и уголовного преследования участников сложных трансграничных коррупционных преступлений. Участники правоохранительной сети высоко оценили возможность совместных встреч с коллегами и предложили при возможности продолжить эту практику в будущем.

Как и на прошлых заседаниях, участники сети концентрировались на обсуждении практических примеров, используя метод взаимного обучения. В рамках встреч по линии сети также проходят заседания рабочих групп, которые рассматривают гипотетические примеры, что позволяет их участникам опробовать на практике полученные знания. Темы таких заседаний привязаны к тематическим трансграничным исследованиям, подготовленным Секретариатом под руководством Консультативной группы при содействии внешних консультантов. В центре внимания состоявшегося в 2014 г. заседания была тема «Ответственность юридических лиц в Восточной

Европе и Центральной Азии за коррупцию»⁵³⁹, а на заседании 2015 г. рассматривался вопрос «Преступление подкупа иностранных должностных лиц и его применение в Восточной Европе и Центральной Азии»⁵⁴⁰. На совместном заседании представителей правоохранительной сети, Глобальной правоохранительной сети и Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом обсуждались вопросы международного сотрудничества и взаимной правовой помощи при расследовании и уголовном преследовании по делам о коррупции. Для изучения данной проблематики сеть организовала новое тематическое исследование по проблеме ВПП, которое завершится в 2016 г. На последнем заседании сети было также предложено посвятить будущие исследования рассмотрению таких вопросов, как порядок и механизмы расследования и уголовного преследования за коррупционные правонарушения, включая конфискацию, а также новые сложные преступления, такие как незаконное обогащение.

Тематическое исследование по проблеме добропорядочности бизнеса

Впервые АКС запустило процесс консультаций с бизнес-сообществом в 2008 г. Эта работа продолжилась в рамках Программы деятельности на 2009-2013 гг., а в Программе деятельности на 2013-2015 гг. она превратилась уже в полномасштабный проект. Для целей дальнейшего его развития Секретариат АКС создал Совет по вопросам этических стандартов в ведении бизнеса, в который вошли ключевые эксперты по данной проблематике, представляющие как государственный, так и частный секторы стран АКС и ОЭСР. Первое заседание нового Совета прошло в Турции в 2013г.

Под руководством совета и в сотрудничестве с EY Baltics Секретариат провел онлайн-опрос, цель которого заключалась в выявлении тенденций и передовой практики в части усилий по борьбе с коррупцией в бизнесе, предпринимаемых правительствами, компаниями и бизнес-ассоциациями. Для проверки результатов исследования Секретариат АКС совместно со странами-партнерами организовал серию консультаций и изучение примеров из практики, включая проведение круглого стола на высоком уровне и консультаций с представителями частного сектора Литвы, а также консультаций с представителями государственного и частного секторов Румынии и изучения практических примеров в Центральной Азии.

Результаты исследования, консультаций и практических кейсов стали предметом обсуждения второго заседания Совета по этическим стандартам в ведении бизнеса, состоявшегося в Турции в 2014 г. Первый экспертный семинар по указанной проблематике был организован одновременно с заседанием Совета. Участие в нем приняли представители правительств стран АКС, компаний и бизнес-ассоциаций, которые рассказали о своем опыте в деле развития этических стандартов ведения бизнеса.

На этой основе в 2015 г. Секретариат АКС совместно с внешним консультантом подготовил проект исследования «Этические стандарты в ведении бизнеса в странах Восточной Европы и Центральной Азии» и организовал анализ этого документа силами Руководящей группы и неформальной сети экспертов по вопросам этики ведения бизнеса. В проект документа вошли анализ тенденций, примеры передовой практики и рекомендации по мерам государственной политики для стран региона. Ожидается, что работа над докладом завершится к апрелю 2016 г.

⁵³⁹ См: <http://goo.gl/zcjkea>.

⁵⁴⁰ См: <http://goo.gl/JVGJgJ>.

**Врезка 53. Этические стандарты в ведении бизнеса в Восточной Европе и Центральной Азии –
примеры передовой практики**

Будущее исследование представляет анализ тенденций в указанной сфере, произведенный на основе изучения усилий, предпринимаемых правительствами, компаниями и бизнес-ассоциациями стран АКС по развитию добропорядочности ведения бизнеса. В нем также представлены примеры передовой практики, включая, в частности:

Деятельность правительств по развитию добропорядочности ведения бизнеса: обеспечение соблюдения законодательства в сфере борьбы с коррупцией, включая ответственность юридических лиц за коррупцию, предупреждение появления неподобающих связей между бизнесом и политикой, принятие государственной политики по вопросам соблюдения этических стандартов в бизнесе, принятие мер по борьбе с коррупцией в государственных предприятиях, создание стимулов для компаний в части совершенствования практики соблюдения действующего законодательства, повышение уровня прозрачности посредством развития правил корпоративного управления, содействие имплементации законодательства по защите информантов.

Деятельность бизнес-ассоциаций и НПО по развитию добропорядочности ведения бизнеса: изучение коррупциогенных рисков, повышение уровня информированности и обучающие мероприятия; создание комитетов и групп по борьбе с коррупцией в рамках бизнес-ассоциаций, содействие отдельным компаниям, а также каналам информирования о коррупционных рисках, разработка и развитие добропорядочности ведения бизнеса и практики коллективных действий.

Деятельность компаний по развитию добропорядочности ведения бизнеса: принятие политики добропорядочности ведения бизнеса, проведение оценки рисков, внедрение правил в части конфликта интересов, норм и стандартов в части подарков и прочих преимуществ и вкладов в политические партии и назначения, требований к бизнес-партнерам и правилам проведения закупок, обеспечение процедур раскрытия информации и прозрачности и создание должности или функции по надзору за их соблюдением, усиление роли внутреннего аудита в предотвращении коррупции, совершенствование процедур мониторинга и внутреннего контроля, информирования внутри компании и защиты информантов, участие в деятельности по развитию этических стандартов ведения бизнеса совместно с зарубежными организациями, отраслевыми объединениями и правительствами.

Источник: ОЭСР/АКС, Тематическое исследование «Добропорядочность бизнеса в странах Восточной Европы и Центральной Азии», будущая публикация (2016).

Усилия АКС в значительной степени оказали воздействие на деятельность по обеспечению добропорядочности в процессе ведения бизнеса в регионе. АКС способствовала повышению осведомленности о предпринимаемых правительствами и представляющими частный сектор партнерами усилиях по борьбе с коррупцией в сфере бизнеса, что привело, в частности, к появлению нескольких национальных проектов и способствовало созданию в регионе единственной в своем роде группы экспертов по данной проблематике. В то же время необходимо признать, что это направление остается для данного региона относительно новым и слабо изученным компонентом деятельности по борьбе с коррупцией, и в регионе АКС необходимы дальнейшие усилия для развития реформ по обеспечению добропорядочности в процессе ведения бизнеса, которые должны опираться на передовую национальную и международную практику в данной сфере.

Врезка 54. Мероприятия АКС по взаимному обучению в цифрах

В 2013-2015 годах в рамках АКС проведены следующие тематические мероприятия:

- 10 семинаров по распространению опыта:

1. Март 2013 года, Черногория («Обучение государственных служащих по вопросам этики», совместно с Региональной академией государственного управления - ReSPA): 26 участников из 8 стран и 2 международных организаций и организаций гражданского общества.
2. Июнь 2013 года, Латвия («Профилактика коррупции»): 65 участников из 24 стран и 3 международных организаций и организаций гражданского общества.
3. Октябрь 2013 года, Турция («Добропорядочность в бизнесе»): 27 участников из 10 стран и 4 международных организаций и организаций гражданского общества.
4. Июнь 2014 года, Албания («Профилактика коррупции»): 62 участника из 24 стран и 9 международных организаций и организаций гражданского общества.
5. Октябрь 2014 года, Франция («Консультации НПО по вопросам мониторинга со стороны гражданского общества»): 89 участников из 24 стран и 16 международных организаций и организаций гражданского общества.
6. Ноябрь 2014 года, Таджикистан («Развитие потенциала гражданского общества»): 36 участников из 6 стран и 3 международных партнера, работающих с гражданским обществом.
7. Ноябрь 2014 года, Турция («Профилактика коррупции»): 55 участников из 15 стран и 9 международных организаций и организаций гражданского общества.
8. Декабрь 2014 года, Грузия («Профилактика коррупции», совместно с ОБСЕ и УНП ООН): 52 участника из 9 стран и 7 международных организаций и организаций гражданского общества.
9. Май 2015 года, Хорватия («Профилактика коррупции»): 89 участников из 26 стран и 15 международных организаций и организаций гражданского общества.
10. Сентябрь 2015 года, Узбекистан («Добропорядочность в государственном секторе»): 50 участников из Узбекистана и 4 международных организаций.

- Три встречи Сети АКС по вопросам правоохранительной деятельности:

1. Апрель 2014 года, Франция: 71 участник из 25 стран и 10 международных организаций и организаций гражданского общества.
2. Декабрь 2014 года, Франция (параллельно с Рабочей группой ОЭСР по подкупу): 75 участников из 27 стран.
3. Декабрь 2015 года, Франция (параллельно с Рабочей группой ОЭСР по подкупу и Всемирной сетью практических работников правоохранительных органов): 33 участника из 16 стран.

Подготовлены следующие тематические исследования:

1. «Специализированные антикоррупционные органы. Обзор моделей: второе издание (ОЭСР, 2013 год)
2. «Обучение государственных служащих по вопросам этики» (совместное исследование АКС, инициативы ЕС-ОЭСР SIGMA и Сети ОЭСР за добропорядочность в государственном секторе, 2013 год)
3. «Взаимная правовая помощь и другие формы сотрудничества между правоохранительными органами» (ОЭСР, 2013 год)
4. «Профилактика коррупции и государственном секторе стран Восточной Европы и Центральной Азии» (ОЭСР, 2015 год)
5. «Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии» (ОЭСР, 2015 год)
6. «Подкуп иностранных должностных лиц и ответственность за него в странах Восточной Европы и Центральной Азии» (ОЭСР, 2015 год)
7. «Добропорядочность в бизнесе в странах Восточной Европы и Центральной Азии» (ОЭСР, 2016 год, готовится к изданию)
8. «Взаимная правовая помощь по делам о коррупции» (ОЭСР, 2016 год, готовится к изданию)

Источник: Секретариат ОЭСР/АКС.

Врезка 55. Проект АКС в Украине

Коррупция была одной из основных причин, заставивших народ Украины выйти на Майдан и потребовать перемен. В ней же одна из причин сложного экономического положения сегодняшней Украины. Построение демократического государства и возобновление экономического роста в Украине невозможно без укрепления верховенства права и эффективной борьбы с коррупцией. Правительство Украины обязалось бороться с коррупцией и обратилось к ОЭСР за содействием в это трудном деле. В Меморандуме о взаимопонимании, подписанном ОЭСР и Украиной в октябре 2014 года, борьба с коррупцией обозначена как одна из главных целей. Для реализации Меморандума Анतिकоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии инициировала «Проект по противодействию коррупции в Украине».

Проект стартовал в декабре 2014 года. Он направлен на оказание непосредственной и практической поддержки в проведении антикоррупционных реформ в Украине. Его главными направлениями являются оказание поддержки Национальному антикоррупционному бюро Украины (НАБУ) и развитие потенциала по расследованию резонансных, сложных коррупционных дел и привлечению виновных к ответственности. В рамках первоначального этапа проекта было оказано содействие в разработке вступительных тестов для набора следователей в НАБУ, а затем – тестов для отбора прокуроров и специалистов по борьбе с коррупцией для работы при антикоррупционном комитете парламента Украины. Проект также внес вклад в разработку материалов для учебного курса первоначальной подготовки следователей, принимаемых на работу в НАБУ. В рамках проекта было оказано содействие в составлении проекта закона о Национальном агентстве по возврату коррупционных активов. Кроме того, начата работа по координации взаимодействия с донорами в целях борьбы с коррупцией.

В апреле 2015 года ОЭСР и Украина подписали план действий по укреплению сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией, повышения качества государственного управления и верховенства права, стимулирования инвестиций и создания динамичной бизнес-среды. Для реализации компонентов первого направления плана действий разработан более обширный страновой проект по противодействию коррупции, рассчитанный на 2016-2017 годы.

Главная цель нового проекта – дополнить инициативы правительства Украины, гражданского общества и международного сообщества содействием в укреплении возможностей Украины по эффективному выявлению, расследованию и преследованию актов коррупции. Этот проект имеет адресный характер. Он призван оказать содействие НАБУ и специализированному антикоррупционному управлению Генеральной прокуратуры. Специалисты проекта занимаются подготовкой учебных программ по отдельным аспектам выявления, расследования, уголовного преследования и судопроизводства по сложным коррупционным делам; эти учебные курсы охватывают проведение правоохранительными и судебными органами расследований и следственных действий в финансовой сфере с тем, чтобы приблизить Украину к стандартам ОЭСР в вопросах борьбы с подкупом иностранных должностных лиц, с особым упором на ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, конфискации, международном сотрудничестве и возвращении активов. В рамках проекта также предусмотрена помощь институту бизнес-омбудсмена в расширении его возможностей по удовлетворению жалоб со стороны представителей бизнеса в форме учебных мероприятий, создания системы учета жалоб и разработки законодательства. Исходя из имеющихся потребностей, в рамках проекта также будут рассматриваться вопросы деловой этики.

Источник: Секретариат ОЭСР/АКС.

Анализ и оценка АКС

В целях совершенствования своей деятельности АКС впервые с момента ее основания включила в Программу деятельности на 2013-2015 гг. проведение как внутреннего, так и внешнего анализа и оценки.

Внутренний анализ и оценка осуществлялись с помощью регулярно проводимых Секретариатом анкетных опросов, которые рассылались членам Руководящей группы, участникам тематических семинаров и задействованным в мониторинге экспертам. Секретариат собирал ответы на вопросы и представлял в Руководящую группу для обсуждения. Ответы, в основном, носили положительный характер и послужили подтверждением того, что АКС представляет собой эффективную платформу сотрудничества между странами АКС по обмену опытом и продвижению передовой практики. Некоторые высказанные в ответах предложения были приняты Секретариатом в работу, например, совершенствование веб-сайта АКС и упрощение процедур регистрации на различные мероприятия.

В дополнение к механизму внутреннего анализа и оценки Программа деятельности предусматривала также проведение и внешней оценки. В этих целях на конкурсной основе был приглашен внешний консультант. Методика внешнего анализа и оценки включала не только камеральный анализ различных документов АКС, но и участие мероприятий по линии АКС, посещение стран АКС и проведение собеседований на местах. Результаты внешнего анализа и оценки были представлены на заседании Руководящей группы в марте 2015 г. и опубликованы на сайте АКС⁵⁴¹. Основные результаты исследования сводились к следующему:

- Все виды деятельности, реализуемые в рамках действующей Программы деятельности, были признаны крайне актуальными для стран АКС;
- Одним из наиболее впечатляющих достижений АКС стала эффективность использования ресурсов Сети и наличие соответствующего синергетического эффекта по целому ряду направлений деятельности;
- В целом, представляется, что АКС способствовала появлению критической массы национальных должностных лиц, которые внедрили на местах международные стандарты и передовую практику в части антикоррупционной политики и правоприменения;
- Определить действенность эффекта для любых проектов и попыток реформ представляется затруднительным в силу проблем с атрибуцией отдельных видов деятельности; если рассматривать усилия по борьбе с коррупцией, проблема усложняется еще и многоликостью самого феномена коррупции и наличием множества затронутых ею институтов и охваченных ею вопросов, а также недостаточным объемом сопоставимых данных по каждому из аспектов проблемы.
- Устойчивость достигнутых в рамках Программы деятельности АКС на 2013-2015 гг. результатов выглядит многообещающей, чего не скажешь, однако, об устойчивости инициативы с финансовой точки зрения. Проблема состоит в том, что АКС получает ограниченное институциональное финансирование от ОЭСР, а настоящего механизма организации финансирования не наблюдается, хотя члены АКС и оказывают содействие в форме нематериальных взносов в проведение мониторинга в рамках СПД и семинаров Сети.

В рамках внешнего анализа и оценки был также представлен ряд рекомендаций по дальнейшему развитию АКС. Три основные рекомендации состояли в придании большей систематичности процессу отслеживания результатов деятельности АКС, разработке долгосрочной стратегии финансирования АКС, чтобы обеспечить работу по всем существующим направлениям, а также необходимости более активно распространять результаты деятельности АКС, такие, как доклады СПД, чтобы способствовать повышению внимания к данной проблематике со стороны международного сообщества и стимулировать дальнейшие реформы в сфере борьбы с коррупцией.

Планы на будущее

Отталкиваясь от достигнутого, АКС следует сделать упор на оказании содействия странам-участницам Сети в реализации ими реформ в сфере борьбы с коррупцией и применения на практике антикоррупционного законодательства. Это следует обеспечить посредством:

- Дальнейшего усиления эффекта от партнерства в рамках мониторинга под эгидой СПД за счет концентрации при проведении четвертого раунда мониторинга на результатах реализации на практике ранее представленных рекомендаций, включая статистику правоприменения и углубленный анализ мер по борьбе с коррупцией в отдельных секторах;
- Повышения качества взаимного обучения за счет развития высокопрофессиональных умений и навыков экспертов-практиков в рамках неформальных сетевых сообществ и благодаря

⁵⁴¹ Доступно на сайте <http://goo.gl/2A09jd>.

исследованиям в области борьбы с коррупцией, добропорядочности бизнеса и практики правоприменения.

Результаты деятельности АКС за последние три года позволяют предположить, что особую важность обретает фактор интенсификации сотрудничества с НПО и бизнесом: это представляется важным как с точки зрения совершенствования процесса мониторинга под эгидой СПД, так и тематических исследований по вопросам предотвращения коррупции и добропорядочности бизнеса. Следует придать такому сотрудничеству более четкие институциональные рамки: надо создать профильные списки контактов и рассылки; следует также рассмотреть и другие формы коммуникации, которые будут способствовать большей устойчивости и эффективности системы связей с партнерами из числа организаций негосударственного сектора.

Результаты осуществленных ранее проектов продемонстрировали полезность вовлечения экспертов-практиков правоохранительных органов из стран АКС в Глобальную правоохранительную сеть как форму развития взаимного обучения, обмена опытом и развития профессиональных контактов. Таким образом, следует по возможности расширять практику проведения совместных заседаний правоохранительной сети АКС и Глобальной правоохранительной сети.

Еще одним конструктивным методом должно стать расширение практики партнерства с международными организациями, включая донорские программы и международные банки развития, а также их отделения в странах АКС. Это позволит повысить воздействие АКС на антикоррупционные реформы в указанных странах. Подобного рода партнерства не только позволят АКС экономить средства при организации мероприятий совместно с международными партнерами, но и обеспечат более широкую аудиторию для представления результатов ее деятельности, усилят соответствующие результаты и, в конечном итоге, помогут донорам сконцентрироваться на ключевых приоритетах в сфере борьбы с коррупцией в данных странах.

Другой формой усиления конкретного воздействия АКС на ситуацию в регионе остаются страновые проекты. Проект по борьбе с коррупцией в Украине, предоставление консультаций бизнесу в отдельных странах, семинар по борьбе с коррупцией в Узбекистане и другие реализованные на сегодняшний день проекты позволяют предположить, что в ответ на конкретные запросы стран-участниц АКС может оказывать им своевременное и в высшей степени целевое содействие. Следует и далее исследовать потенциал подобных проектов, но следует соблюдать осторожность, чтобы не превратить АКС в своего рода коммерческую консалтинговую организацию; необходимо обеспечить, таким образом, чтобы такие проекты оставались в общих рамках мандата АКС, а их результаты были как можно более полезными для всего региона.

В качестве ответной реакции на одну из ключевых рекомендаций внешнего консультанта важно обеспечить отслеживание результатов деятельности АКС и их влияние на уровень коррупции в регионе. Отслеживание плодов антикоррупционных реформ во всех странах АКС, а также отслеживание влияния АКС на деятельность по борьбе с коррупцией в регионе может обеспечиваться за счет систематической работы по сбору данных, их анализу и подготовки отчетности, а также использования нескольких реалистичных показателей, которые можно разработать с использованием международных индикаторов борьбы с коррупцией, данных, представляемых Секретариатом АКС и странами АКС.

В ответ на другую рекомендацию АКС будет необходимо повысить уровень финансовой устойчивости. Это представляется сложной задачей, поскольку АКС – это программа глобальных связей ОЭСР, а практика финансирования подобного рода программ предусматривает добровольные взносы, которые по своей природе не являются постоянными. Основным новым подходом в этом смысле следует сделать софинансирование деятельности АКС странами-участницами наряду с сохранением финансирования ее странами-членами ОЭСР и соглашениями о софинансировании с другими международными организациями.

Новая программа деятельности АКС на 2016-2019 гг. была принята Руководящей группой АКС в октябре 2015 г. В этой Программе нашли отражение все те основные направления дальнейшей деятельности, о которых шла речь выше. Для усиления своего политического мандата и обязательств в части реализации указанной Программы АКС в апреле 2016 г. организовала Встречу на высшем уровне, которая предоставила уникальную возможность для лиц, принимающих решения в сфере борьбы с коррупцией в регионе, оценить достижения и результаты деятельности Сети и наметить стратегические приоритеты в ее дальнейшей работе. Встреча на высоком уровне АКС прошла в рамках недели ОЭСР по этическим стандартам, что также позволило странам региона внести свой вклад в глобальный диалог и ознакомиться с опытом других стран по данной проблематике⁵⁴².

Финансирование АКС

Таблица 47. Финансирование АКС в 2013-2015 гг.

	Сумма (евро)
Добровольные взносы	Получено
Региональная программа АКС	
Лихтенштейн	65 584
Швейцария	750 000
США	656 285
Итого	1 471 869
Страновые программы АКС	
Латвия (проект по Украине)	25 000
Литва (проект по Украине)	30 000
Словакия (проект по Украине)	25 000
Швеция (проект по Украине)	201 667
Департамент Великобритании по международному развитию (проект по Кыргызстану/Таджикистану)	308 053
США (проект по Украине)	156 093
Итого	745 814
Взносы в натуральной форме странами АКС	Оценочное значение
Покрытие расходов в ходе посещений стран для мониторинга	80 000
Самофинансирование делегатов стран для участия в мероприятиях АКС	35 000
Итого	115 000
Софинансирование прочими международными организациями	Оценочное значение
Софинансирование семинаров ОБСЕ, УНП ООН, RACVIAC, RESPA и проч.	140 000
Итого	140 000
Взнос ОЭСР, Раздел 1	
Затраты на персонал и операционные издержки	619 970
Итого	619 970
ВСЕГО ПРИМЕРНАЯ ВЕЛИЧИНА ВЗНОСОВ НА ПРОГРАММУ АКС В 2013-2015 гг.	3 092 653

Источник: Секретариат ОЭСР/АКС.

⁵⁴² См. дополнительные детали: <http://goo.gl/jIjvSH>.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ

ГЛАВА 3. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ И
ПРАВООПРЕДЕЛЯТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

ГЛАВА 5. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЕТЬ ОЭСР ДЛЯ СТРАН
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

www.oecd.org/daf/anti-bribery

