

Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

**СТАМБУЛЬСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО
БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ:**

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение наивысшего устойчивого роста экономики и занятости и повышение уровня жизни в странах – членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности и, таким образом, обеспечение вклада в развитие мировой экономики;
- обеспечение вклада в здоровый экономический рост в процессе экономического развития как в странах – членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР; и
- обеспечение вклада в расширение мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Далее перечислены страны, которые присоединились к ОЭСР позднее: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Республика Словакия (14 декабря 2000 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (статья 13 Конвенции ОЭСР).

Also published in English under the title :

Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia

THE ISTANBUL ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN: PROGRESS AND CHALLENGES

@OECD 2008

Заявки на разрешение воспроизвести часть данного издания с некоммерческими или учебными целями следует направлять по адресу: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France, тел. (33-1) 44 07 47 70, факс (33-1) 46 34 67 19, для всех стран, кроме США. В США следует обращаться в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA или CCC Online: <http://www.copyright.com>. Все остальные заявки на перевод или воспроизведение издания или его части направлять по адресу: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Коррупция является ключевой угрозой надлежащему управлению, демократическим процессам и справедливой практике ведения бизнеса. Поэтому борьба против коррупции – один из главных приоритетов ОЭСР. В этой сфере ОЭСР применяет multidisciplinary подход, который включает борьбу с подкупом иностранных публичных должностных лиц, борьбу против коррупции в сферах налоговой политики, государственного и корпоративного управления, помощи для развития и экспортных кредитов. ОЭСР была и остается лидером в установлении и продвижении антикоррупционных стандартов и принципов. ОЭСР обеспечивает их реализацию с помощью взаимных оценок и мониторинга стран-членов; помогает странам, не входящим в Организацию, в их усилиях по борьбе против коррупции путем содействия обмену опытом и анализом, а также при помощи региональных антикоррупционных программ.

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть) – одна из таких региональных программ. В течение последних десяти лет Сеть была главным инструментом обмена опытом, накопленного ОЭСР, и содействия антикоррупционным реформам в регионе. В 2003 г. Сеть начала специальную программу по борьбе против коррупции для Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Украины, направленную на применение рабочих методов ОЭСР – взаимных оценок и мониторинга. Этот доклад анализирует прогресс и проблемы в регионе в таких сферах, как антикоррупционные стратегии и органы, уголовное законодательство и его применение, превентивные меры в государственной администрации. Доклад насыщен конкретной информацией о странах; он предоставляет полезную информацию об эффективных антикоррупционных мерах и будет полезным источником не только для стран Восточной Европы и Центральной Азии, но и для других регионов мира.

Этот доклад основан на отчетах о странах Стамбульского плана действий, которые были подготовлены экспертами из всех стран Сети в 2003-2007 гг. Он был составлен Ольгой Савран и Дэниелем Телесклафом при помощи Дмытра Котляра.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	9
Коррупция в Восточной Европе и Центральной Азии.....	9
Антикоррупционная политика и институты	10
Уголовная ответственность за коррупционные преступления.....	11
Предотвращение коррупции.....	14
КОРРУПЦИЯ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	19
Уровень коррупции в регионе	19
Политическая воля бороться с коррупцией	21
Доказательства тому, что изменения возможны.....	21
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ	23
Стратегии борьбы с коррупцией и планы действий.....	23
Исследования в сфере коррупции и статистические данные	28
Участие общественности в разработке политики борьбы с коррупцией.....	31
Повышение информированности общественности и просветительская работа в области борьбы с коррупцией среди населения	33
Антикоррупционные институты: органы предупреждения коррупции и правоохранительные органы.....	34
Органы, отвечающие за предотвращение коррупции.....	36
Органы, отвечающие за борьбу с коррупцией с помощью правоохранительных средств.....	37
Ратификация международных конвенций против коррупции.....	43
Выводы	46
КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ	49
Разъяснение и гармонизация национального законодательства в области борьбы с коррупцией	50
Составы преступлений	52

Взятничество и другие преступления, связанные с коррупцией.....	52
Предложение, обещание и требование взятки	52
Нематериальные выгоды	54
Определение понятия «должностное лицо»	55
Подкуп иностранных должностных лиц.....	57
Взятничество через посредников и в интересах третьих лиц	58
Торговля (злоупотребление) влиянием	59
Меры наказания и конфискация.....	60
Обязательная конфискация средств совершения преступления и доходов, промежуточные меры	60
Пропорциональные и сдерживающие санкции за активное взятничество	62
Имунитеты и срок давности.....	64
Кому предоставляется иммунитет, тип иммунитета и критерии снятия иммунитета	64
Срок давности привлечения к ответственности.....	65
Международное сотрудничество и взаимная юридическая помощь	66
Ответственность юридических лиц за правонарушения, связанные с коррупцией.....	67
Законодательство и органы по борьбе с отмыванием денежных средств	69
Коррупция в частном секторе.....	70
Связь между организованной преступностью и коррупцией	71
Выводы	73
МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ	79
Добропорядочность в публичной службе	79
Наем персонала на конкурсной основе с учетом личных заслуг....	80
Правила о конфликте интересов.....	81
Кодексы этики, практические руководства и программы обучения в сфере борьбы с коррупцией.....	82
Декларирование активов и правила получения подарков	83
Внутренние расследования и дисциплинарные меры	88
Требования сообщать о коррупции и защита информаторов	89
Совершенствование регулятивной базы в целях снижения стимулов и ограничения возможностей для коррупции	91
Либерализация и упрощение административных процедур в сфере предпринимательской деятельности	91
Антикоррупционные меры в сферах с высоким риском коррупции.....	92

Предотвращение и уголовное преследование коррупции в сфере государственных закупок	94
Финансовый контроль	96
Доступ к информации	97
Политическая коррупция	98
Выводы	100

**РОЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СЕТИ ОЭСР В БОРЬБЕ
С КОРРУПЦИЕЙ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ..... 105**

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии	105
Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией	106
Взаимные обзоры и мониторинг	109
Дальнейшие региональные мероприятия по борьбе с коррупцией .	115
Выводы	118

Таблицы

Таблица 1. Антикоррупционные стратегии и планы действий.....	27
Таблица 2. Рейтинги ТИ	30
Таблица 3. Специализированные органы по борьбе с коррупцией.....	40
Таблица 4. Подписание/ратификация международных конвенций против коррупции	45
Таблица 5. Нематериальные выгоды.....	55
Таблица 6. Криминализация подкупа иностранных должностных лиц	58
Таблица 7. Санкции за активное и пассивное взяточничество	63
Таблица 8. Сводная таблица по криминализации коррупции.....	72
Таблица 9. Системы декларирования активов.....	84
Таблица 10. Добровольные пожертвования и другая поддержка Стамбульского плана действий в 2003-2007 гг.	108

Графики

График 1 Уровень коррупции по регионам	20
График 2 Стамбульский план действий	110

Вставки

1. Программа борьбы с коррупцией в Литве	24
2. Частичное дублирование закона о коррупции, положений уголовного и административного законодательства в Украине	51
3. Определение понятия «должностное лицо» Казахстане	56
4. Штраф компании «Сименс» в размере 1 + 200 млн. евро	61
5. Правила о подарках в Армении.....	87
6. Кто является «информатором»?	90

РЕЗЮМЕ

Коррупция в Восточной Европе и Центральной Азии

Восточная Европа и Центральная Азия относятся к числу самых коррумпированных регионов мира. Особенно высокий уровень коррупции сохраняется в странах бывшего Советского Союза. Многие политики открыто признают, что коррупция стала эндемической, и заявляют о своей политической воле бороться с ней. Тем не менее, слишком часто эти заявления не подкрепляются конкретными действиями. Но даже когда конкретные меры принимаются, они редко приводят к незамедлительному и ощутимому сокращению коррупции.

Искоренение коррупции – это долгосрочная задача. В деле борьбы против коррупции нет единых решений; антикоррупционные меры должны всегда сочетать различные стимулы, включая превентивные и репрессивные меры. По мере реализации антикоррупционных программ важно определить, что приносит результат, а что нет, и обмениваться передовым опытом.

В данном докладе дается оценка результатов деятельности стран Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией – программы ОЭСР для восьми стран бывшего Советского Союза: Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Украины. Доклад исследует такие вопросы, как антикоррупционная политика и институции, криминализация коррупции и меры по предотвращению коррупции. Цель исследования заключается в том, чтобы выявить основные достижения и проблемы и обеспечить базу для дальнейшей деятельности.

Докладе основан на обзорных и мониторинговых отчетах по странам Стамбульского плана действий и открытой информации неправительственных и международных организаций и сообщений СМИ. Данный обзор охватывает период 2003-2007 гг.

Антикоррупционная политика и институции

В странах с высоким уровнем коррупции необходима разработка **специальной государственной политики борьбы с коррупцией**. Такая политика, в форме стратегии или программы, может дать четкое представление о приоритетах правительства и обеспечить дисциплину исполнения. Большинство стран Стамбульского плана действий приняли национальные стратегии борьбы с коррупцией. Некоторые страны также разработали планы действий. Для дальнейшего продвижения вперед необходимо обеспечить, чтобы стратегии – и планы действий – содержали эффективные и конкретные меры по реализации.

Необходимо активизировать усилия для укрепления аналитической базы борьбы с коррупцией. Это должно включать проведение **исследований и опросов, направленных на выявление масштабов и моделей коррупции** в отдельных странах, секторах и институциях, а также сбор и анализ статистических данных о деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Усилия, направленные на **привлечение общественности к участию в разработке и реализации политики борьбы с коррупцией**, предпринимаются в большинстве стран Стамбульского плана действий. Но чтобы формальное участие в мероприятиях переросло в осмысленный диалог, необходимо более активно вовлекать НПО в реализацию практических мероприятий, нацеленных на конкретные результаты. Особое внимание следует уделить участию общественности в мониторинге хода выполнения антикоррупционной политики. И наконец, необходимо обеспечить открытое участие на конкурсной основе всех НПО в проектах, финансируемых правительством.

Усилия, направленные на **повышение информированности общественности** в странах Стамбульского плана действий нередко носят характер фрагментарных и спорадических мероприятий, которые в основном сводятся к выступлениям в СМИ и проведению конференций. Если страны действительно стремятся изменить глубоко укоренившиеся традиции взяточничества в их странах, то им необходимо подготовить и провести широкомасштабные образовательные кампании. НПО будут продолжать играть важную роль в информировании общественности и могли бы стать партнерами государства в этой сфере.

Некоторый прогресс был отмечен в области **институциональной поддержки антикоррупционных реформ**. В некоторых странах созданы органы по предотвращению коррупции или консультативные советы. В

ряде стран были созданы или усилены специальные службы прокуратуры по борьбе с коррупцией. Тем не менее, небольшое количество обвинительных приговоров по делам, связанным с коррупцией, особенно в отношении высокопоставленных должностных лицах, возможно, указывает на необходимость обеспечения независимости таких органов от внешнего незаконного влияния, улучшения их специализации и обеспечения достаточными ресурсами. Обучение и координация также находятся среди главных приоритетов для органов по борьбе с коррупцией.

Страны-члены Стамбульского плана действий добились значительного прогресса в **ратификации антикоррупционных конвенций ООН и Совета Европы**. Тем не менее, процесс трансформации этих международных стандартов в конкретные положения национальных законодательств идет крайне медленно, а выполнение законодательства требует значительных усилий.

Уголовная ответственность за коррупционные преступления

Несколько стран-членов Стамбульского плана действий внесли существенные изменения в свое уголовное законодательство, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами борьбы с коррупцией, установленными конвенциями ОЭСР, Совета Европы и ООН против коррупции. Многие другие страны подготовили соответствующие поправки, но пока они не были утверждены парламентами этих стран. Это важное достижение, особенно учитывая то, что реформирование уголовного законодательства идет крайне медленно. Во многих случаях изменения были внесены непосредственно перед началом программы мониторинга, что свидетельствует об эффективности механизмов взаимного давления стран. Тем не менее, по-прежнему сохраняются многочисленные пробелы и необходимы дальнейшие для обеспечения полного соответствия международным стандартам.

Несмотря на то, что международные стандарты требуют криминализации коррупции, во многих странах Стамбульского плана действий существуют **параллельные системы административной и уголовной ответственности за связанные с коррупцией правонарушения**, что нередко приводит к дублированию и в целом ослабляет действенность мер по борьбе с коррупцией. Кроме того, общие законы против коррупции, принятые во многих странах, производят впечатление прочной правовой базы, но нередко они бездействуют, поскольку их положения не подкреплены положениями уголовного или административного законодательства. Странам-членам Стамбульского

плана действий необходимо внести ясность и гармонизировать свое антикоррупционное законодательство.

Все страны Стамбульского плана действий ввели уголовную ответственность за дачу и получение взятки, но многие из них не выделили в качестве отдельных преступлений **предложение, обещание, просьбу и требование взятки**. Вместо этого они используют в отношении таких действий понятия «попытка» и «подготовка» к активному или пассивному взяточничеству, что не отвечает требованиям международных стандартов.

Большинство других преступлений, связанных с коррупцией, которые являются обязательными согласно Конвенции ООН против коррупции, определены как уголовно наказуемые в странах Стамбульского плана действий, в том числе **отмывание денежных средств, преступления в сфере бухгалтерского учета и хищение имущества**. Необязательные положения регулируются следующим образом: **злоупотребление служебным положением** криминализовано во всех странах региона; **торговля политическим влиянием** пока криминализована только в двух странах; ни в одной стране региона не была введена уголовная ответственность за **незаконное обогащение**.

В целом, отсутствуют конкретные и четкие положения о включении **нематериальных выгод** в определение понятия «неправомерное преимущество» в качестве предмета взятки. Определение **«публичное должностное лицо»** необходимо упорядочить и прояснить во всех странах региона.

Определенный прогресс в регионе был достигнут в вопросе **криминализации подкупа иностранных публичных должностных лиц**: Армения, Азербайджан, Грузия и Казахстан недавно ввели уголовную ответственность за эту форму коррупции. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в сфере принятия новых законов, в них сохраняется ряд недостатков, например, положения не касаются должностных лиц международных организаций, членами которых не являются эти страны, или содержат ссылку на определение публичного должностного лица, принятое в зарубежной стране или в международной организации.

В 2006 г. Грузия внесла изменение в свое законодательство и ввела уголовную ответственность юридических лиц за коррупцию. Всем остальным странам-членам Стамбульского плана действий еще предстоит ввести **уголовную, административную или гражданскую ответственность юридических лиц за коррупционные преступления**.

Обязательная конфискация равнозначной стоимости инструментов и доходов, полученных в результате коррупции, не получили повсеместного распространения в регионе. В некоторых странах были введены положения о конфискации доходов, полученных в результате серьезных коррупционных преступлений, в том числе о конфискации на основе оценки стоимости полученных доходов.

Несмотря на то, что в целом законодательства предусматривают достаточно строгие максимальные меры наказания за пассивное взяточничество, на практике суды применяют гораздо менее строгие и слабые меры наказания (например, незначительные штрафы). Во многих странах дача взятки считается менее серьезным преступлением, чем получение, и **меры наказания за активное взяточничество не являются пропорциональными и сдерживающими.**

Несмотря на то, что законодательства многих стран предусматривают ряд предварительных мер, направленных на выявление, поиск, арест и изъятие доходов и средств совершения преступлений, связанных с коррупцией, они редко используются в качестве инструментов для проведения расследования.

Широкие иммунитеты, которыми защищены некоторые официальные лица, и отсутствие четких процедур снятия иммунитетов по-прежнему препятствуют проведению эффективного расследования, уголовного преследования и судебного рассмотрения коррупционных преступлений в странах Стамбульского плана действий. В связи с этим, необходимо проведение реформ, направленных на предоставление исключительно функциональных и временных иммунитетов и разработку четких процедур их снятия.

Несмотря на то, что некоторые страны усовершенствовали положения своих законов об **экстрадиции и взаимной юридической помощи**, необходимо обеспечить проведение дальнейшего анализа в этой области в целях выявления существующих проблем и добиться их решения. В частности, возможно, было бы целесообразно изучить качество соглашений и законодательства стран Стамбульского плана действий в сфере международного сотрудничества. Кроме того, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, в какой мере некоторые аспекты законодательных актов могут препятствовать такому сотрудничеству, например, положения об «обоюдной криминализации». Серьезную озабоченность вызывает отсутствие законодательства о взаимной юридической помощи в делах, связанных с доходами от коррупции.

Оценка эффективности применения уголовного законодательства о борьбе с коррупцией в странах Стамбульского плана действий – это сложная задача. Доступных аналитических работ о **применении антикоррупционных законов на практике**. Имеющиеся **статистические данные работы правоохранительных органов** носят фрагментарный характер и не дают четкого представления о сложившейся практике. Странам Стамбульского плана действий необходимо направить усилия на проведение более глубокого анализа практического применения законов о борьбе с коррупцией.

Предотвращение коррупции

В большинстве стран уже используются основные элементы **конкурсного приема на публичную службу на основе личных достоинств кандидатов**. Тем не менее, необходимо приложить гораздо больше усилий для дальнейшего развития и укрепления этой новой системы и распространить принципы конкурсного отбора на основе личных качеств кандидатов на все категории служащих, а также ввести их в систему продвижения по службе. Системы найма на работу и продвижения по службе должны быть согласованы и унифицированы для всех органов публичного управления. Неотъемлемой частью кадровой политики должно стать регулярное повышение квалификации персонала в области борьбы с коррупцией.

Конфликт интересов – серьезная проблема в странах Стамбульского плана действий. В регионе действуют основные ограничения при найме на публичную службу; тем не менее, необходимо усилить положения законодательства, направленные на предотвращение и урегулирование конфликтов, связанных с личными и общественными интересами публичных служащих. Особое внимание следует обратить на разработку практических инструкций и проведение учебных программ, а также на укрепление институциональных механизмов, обеспечивающих их применение.

Необходимо усовершенствовать общие **кодексы этики поведения**, а также кодексы этики поведения работников конкретных публичных институций, чтобы включить в них четкие принципы борьбы с коррупцией и меры наказания. Особое внимание следует уделить распространению этих кодексов этики и проведению эффективных программ обучения и повышения квалификации.

Большинство стран Стамбульского плана действий ввели системы **декларирования активов публичных служащих**. Для того, чтобы эти

системы играли важную роль в предотвращении коррупции, они должны предусматривать механизмы проверки и контроля данных, представляемых публичными служащими, специальным государственным органом и/или обеспечить публичное раскрытие информации и контроль со стороны общественности. Необходимо также предоставить правоохрнительным органам доступ к содержащейся в декларациях информации в случае проведения расследования преступлений, связанных с коррупцией, в которых замешаны государственные чиновники.

Подразделения внутреннего расследования существуют во многих правоохрнительных и других ведомствах стран Стамбульского плана действий. Они могут играть важную роль в выявлении нарушений различных правил должностными лицами и применении административных мер воздействия. Необходимо изучить вопрос о том, как эффективнее использовать эти подразделения для предотвращения коррупции и обеспечить своевременное предоставление информации о таких правонарушениях в правоохрнительные органы для возбуждения уголовного расследования.

Более активное информирование **о преступлениях, связанных с коррупцией, и других правонарушениях** государственными чиновниками или простыми гражданами повысит шансы выявления этих противоправных действий. Ужесточение положений закона об обязательном информировании – это один из подходов, который следует подкрепить другими мерами, например, внесением положений о защите лиц, предоставляющих информацию, и исключением слишком суровых положений о диффамации.

Либерализация и упрощение административных процедур в деловой практике, пожалуй, является самым мощным инструментом в деле ограничения возможностей для коррупции, который следует активно внедрять. Эти усилия могли бы включать отмену ненужных правил о сертификации, лицензировании и выдаче разрешений, проведение экспертизы новых законов с целью ограничения дискреционных полномочий и повышение ответственности чиновников. Эти меры следует проводить в рамках комплексных отраслевых реформ. Тем не менее, возможно, целесообразно вводить **целенаправленные антикоррупционные меры в секторах с высокой степенью риска коррупции**, чтобы добиться получения быстрых и ощутимых результатов.

Государственные закупки – это один из секторов с высоким риском коррупции. Тем не менее, мало известно о делах, в результате расследования которых были изобличены и осуждены государственные

чиновники, допустившие злоупотребления в сфере государственных закупок. Этот вопрос требует особого внимания и включает совершенствование законодательной базы, усиление контроля над закупками, проведение учебных программ по борьбе с коррупцией для закупочных организаций и концентрацию внимания правоохранительных органов по борьбе с коррупцией на сфере закупок

Определенный прогресс был достигнут в области **финансового контроля**, способствующего предотвращению различных форм коррупции, в частности, преступлений в сфере бухгалтерского учета, злоупотреблений служебным положением и хищений. Вместе с тем, необходимо направить дальнейшие усилия на укрепление органов финансового контроля, четкое распределение обязанностей между различными ведомствами, чтобы избежать дублирования функций, и на улучшение обмена информацией между ними. Обмен информацией с правоохранительными органами играет особенно важную роль в борьбе с коррупцией и нуждается в улучшении.

Во всех странах Стамбульского плана действий введены основные законодательные положения о **предоставлении общественности доступа к официальной информации**. Тем не менее, доступ к информации по-прежнему является серьезной проблемой: государственные чиновники продолжают злоупотреблять своими полномочиями при решении вопроса о том, какую информацию следует считать конфиденциальной, или не следуют установленным правилам. Частым явлением остается задержка в предоставлении запрашиваемой информации или предоставление неточной или неполной информации. Необходимо повысить эффективность применения законов о доступе к информации, особенно на местном уровне. Следует усовершенствовать механизмы подачи жалоб, чтобы обеспечить незамедлительный и беспрепятственный доступ к правосудию.

Политическая коррупция становится все более актуальной проблемой в регионе. Несмотря на существование законов, регулирующих деятельность политических партий и проведение избирательных кампаний, в них имеются существенные пробелы, позволяющие находящимся у власти партиям переписывать законы в соответствии с их сиюминутными потребностями и использовать ненадлежащим образом имеющиеся в их распоряжении административные ресурсы. Меры финансового контроля и обеспечения прозрачности в деятельности партий нуждаются в серьезном укреплении. Кроме того, странам необходимо обеспечить применение полного набора мер по криминализации и предотвращению коррупции в отношении находящихся у власти

высокопоставленных чиновников и политических деятелей (например, эффективное уголовное преследование за коррупционные преступления, контроль над положениями о конфликте интересов). Свобода прессы также является основополагающим условием для обеспечения прозрачности и борьбы с политической коррупцией.

КОРРУПЦИЯ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



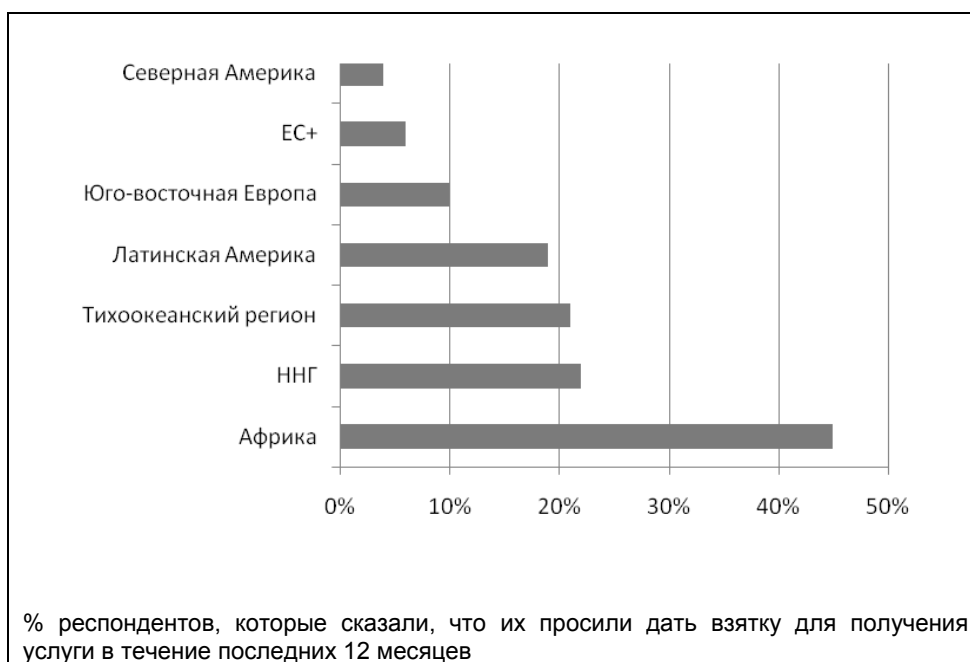
Уровень коррупции в регионе

Коррупция проникла во все сферы жизни стран Восточной Европы и Центральной Азии. Она широко распространена в сфере взаимодействия между отдельными гражданами или коммерческими предприятиями и публичной администрацией, а также среди высокопоставленных чиновников и политических деятелей. Национальные стратегии и программы борьбы с коррупцией в этих странах часто признают, что коррупция носит эндемический и системный характер, что служит политической базой для проведения антикоррупционной работы в регионе.

По данным Всемирного банка¹, в странах с переходной экономикой наблюдается устойчивый, но медленный прогресс в деле борьбы с коррупцией. Результаты этой деятельности в странах Восточной Европы и Центральной Азии носят неоднородный характер: страны региона, которые недавно присоединились к ЕС, достигли наибольшего успеха, в то время как страны бывшего Советского Союза – которые называют странами СНГ² – демонстрируют наименее успешные результаты. И действительно, по данным исследования, проведенного Европейским банком реконструкции и развития, 67% граждан стран СНГ считают, что в настоящее время коррупция стала хуже по сравнению с началом переходного периода в 1989³.

Глобальный барометр коррупции за 2007 г., который недавно был опубликован организацией «Трансперенси Интернешнл» (ТИ), свидетельствует о том, что по уровню спроса на взятки страны бывшего Советского Союза, названные в отчете ТИ странами ННГ⁴, занимают в мире второе место после Африки, и за ними следуют азиатские страны Тихоокеанского региона, Латинская Америка и Юго-Восточная Европа.

График 1 Уровень коррупции по регионам



Источник: Глобальный барометр коррупции на 2007 г., подготовленный Трансперенси Интернешнл.

Политическая воля бороться с коррупцией

Десять лет тому назад только немногие могли смело говорить о коррупции, сегодня все больше и больше людей выступают против коррупции. В первую очередь коррупция представляет угрозу для устойчивого социально-экономического развития, процесса демократизации и добросовестной предпринимательской деятельности. Коррупция оказывает пагубное воздействие на публичные институты и подрывает доверие общественности к правительству. Неспособность некоторых стран или регионов организовать эффективную борьбу с коррупцией подрывает глобальные усилия в этой области – это приводит к росту спроса на взятки в международных сделках, порождает коррумпированные активы и «грязные» деньги, которые идут на финансирование противоправных действий и преступности в глобальном масштабе.

Несмотря на то, что коррупция больше не является запретной темой и многие люди говорят о необходимости борьбы с этим злом, в действительности лишь немногие активно борются против коррупции. Искреннее желание и решимость бороться с коррупцией – это первый и самый важный шаг. Правительства должны взять на себя лидирующую роль в борьбе против коррупции. Однако, для того, чтобы добиться успеха, им необходима поддержка всего общества. В некоторых странах с переходной экономикой обвинения в коррупции – в частности, в политической коррупции, – привели к значительным политическим переменам, в том числе к смене президентов и правительств.

В странах с переходной экономикой вопрос о борьбе с коррупцией, в первую очередь, поднимают международные организации и донорские агентства. Нередко они дают мощный толчок для проведения изменений, используя программы помощи или определяя условия для присоединения к международным организациям (например, процесс присоединения к ЕС). Несомненно, такие стимулы и поддержка могут оказывать эффективное воздействие, но внешнее лидерство в борьбе с коррупцией не может обеспечить достижение поставленных задач в долгосрочной перспективе; необходимо, чтобы национальные политические силы присоединились к борьбе против коррупции.

Доказательства тому, что изменения возможны

В регионе сохраняется высокий уровень коррупции; улучшения носят ограниченный и медленный характер. Такое реальное положение вещей может приводить в уныние людей и организации, которые стремятся

бороться с коррупцией. Тем не менее, практика показывает, что изменения возможны. В действительности, в некоторых странах и секторах прилагаются значительные усилия, которые дают положительные результаты. В связи с этим, необходимо демонстрировать промежуточные результаты этой деятельности, выделять тенденции и эффективные решения проблем, и не забывать, что некоторые меры, принятые сегодня, дадут положительные результаты гораздо позже.

Следует также помнить о том, что в борьбе с коррупцией не может быть «чудодейственных» или «волшебных» решений. Меры противодействия должны быть комплексными и тщательно проработанными, чтобы вести борьбу с различными формами коррупции. Они должны сочетать меры стимулирования добросовестного поведения (например, достойный уровень оплаты труда) с мерами борьбы с взяточничеством (например, высокий уровень вероятности быть пойманным) и создавать такое положение, при котором граждане смогут получать необходимые им услуги, не прибегая к взяткам. Таким образом, для успеха в этой области необходима политическая воля и правильное применение политики «кнута и пряника». Правительства должны реализовать эту формулу на практике, умело сочетая меры антикоррупционной политики, криминализации и предотвращения коррупции.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Anticorruption in Transition 3, World Bank, 2006 (Борьба с коррупцией в переходный период 3, Всемирный банк, 2006 г.)
2. СНГ – Содружество независимых государств, которое включает 12 бывших стран Советского Союза, за исключением трех прибалтийских государств.
3. Life in Transition, A survey of people's experiences and attitudes, EBRD, 2007 (Жизнь в переходном периоде, обзор опыта и отношения людей, ЕБРР, 2007 г.)
4. ННГ - это Новые независимые государства, и, как правило, это понятие включает все страны СНГ. Однако, в Глобальном барометре коррупции за 2007 г. в качестве стран ННГ представлены только Молдова, Россия и Украина.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ

Стратегии борьбы с коррупцией и планы действий

Стратегия борьбы с коррупцией – это политический документ, в котором содержится анализ проблем, определены цели и основные направления деятельности (например, предотвращение и преследование коррупции, просветительская работа среди населения) и разработаны механизмы реализации стратегии. Стратегия может быть подкреплена планом действий, включающим конкретные меры реализации, распределение обязанностей, графики работы и процедуры мониторинга. Стратегия и план действий могут быть одобрены парламентом, президентом или главой правительства как документы, являющиеся национальной политикой. Стратегия борьбы с коррупцией – это важный документ, свидетельствующий о политической воле и определяющий направления политики. Он может служить полезным инструментом для мобилизации усилий правительства и других сторон, для структурирования процесса разработки политики и для обеспечения мониторинга хода реализации политики.

Тем не менее, стратегия борьбы с коррупцией не является целью сама по себе. Так, страны, участвующие в Конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством, редко разрабатывают специальные стратегии борьбы с коррупцией или аналогичные самостоятельные политические документы. В связи с этим может возникнуть вопрос о полезности этих стратегий. В действительности, фактическое наличие только собственно стратегии не является важным достижением и даже может служить препятствием, если все внимание уделяется разработке стратегии, а не ее реальному применению. Вместе с тем, в странах с высоким уровнем распространения коррупции и слабыми органами публичного управления, возможно, полезно разработать четко сформулированную политику борьбы с коррупцией, которая согласована всеми основными участниками процесса и включает четкое описание мероприятий, которые правительство планирует реализовать в этой сфере. Планы действий с четко распределенными обязанностями могут способствовать укреплению дисциплины, необходимой для реализации стратегии.

Вставка 1. Программа борьбы с коррупцией в Литве

Литва приступила к реализации *Национальной программы борьбы с коррупцией* в 2000 г. по инициативе антикоррупционного ведомства – *Специальной службы расследований Литвы (STT)*. Основные функции по разработке программы взяли на себя несколько сотрудников STT, которые действовали совместно с Департаментом по предотвращению коррупции. Затем для оказания помощи в разработке политических аспектов Программы был приглашен один иностранный эксперт с опытом работы в Комиссии по борьбе с коррупцией Гонконга. В дальнейшем в рамках Программы ЕС Phare было оказано содействие в разработке Плана реализации программы. В обсуждении программы принимали участие несколько НПО, но широкая общественность не проявляла активности на начальных этапах разработки программы.

Парламент утвердил программу 17 января 2002 г. Предполагалось, что программа будет пересматриваться и корректироваться каждые два года, но на практике не возникло необходимости в проведение такого регулярного пересмотра программы. Недавно, 12 октября 2007 г., Премьер-министр создал рабочую группу по обновлению программы, был разработан новый проект, который в настоящее время находится на рассмотрении Парламента. Изменения же Плана реализации Программы уже были внесены, когда Парламент утвердил 12 января 2006 г. текущий план на 2006-2007 гг.

Целями программы является проведение радикальных мер борьбы с коррупцией, снижение уровня коррупции и оказание содействия в исполнении национального антикоррупционного законодательства, а также международных конвенций в области борьбы с коррупцией, ратифицированных Литвой. Одна из основных целей программы заключалась в оказании содействия процессу присоединения Литвы к ЕС.

Структура Программы борьбы с коррупцией оставалась неизменной с момента ее принятия и включает следующие разделы:

1. Общие положения
2. Анализ существующих условий
 - 2.1. Факторы коррупции
 - 2.2. Уровень и распространенность коррупции
 - 2.3. Последствия коррупции
 - 2.4. Разработка основ антикоррупционного законодательства
3. Цели программы
4. Основные задачи в сфере борьбы с коррупцией
5. Понятие коррупции
6. Предотвращение коррупции
 - 6.1. Стратегические положения о предотвращении коррупции
 - 6.1.1. Сдерживание политической коррупции
 - 6.1.2. Сдерживание административной коррупции (публичная администрация, налоговая и таможенная службы, государственные закупки и приватизация, здравоохранение, правоохранительные и судебные органы, международное сотрудничество)
 - 6.1.3. Привлечение общественности к борьбе против коррупции

7. Расследование преступлений, связанных с коррупцией
 - 7.1. Стратегические положения
 - 7.2. Участие общественности в расследовании преступлений, связанных с коррупцией
8. Просветительская работа по борьбе с коррупцией среди широкой общественности и в средствах массовой информации
 - 8.1. Стратегические положения
 - 8.2. Участие общественности в просветительской работе в области борьбы с коррупцией
9. Реализация программы
10. План реализации программы на 2006-2007 гг.

Таблица с описанием мер, целей, сроков исполнения и лиц, ответственных за исполнение программы, в том числе 57 мер по предотвращению коррупции, 14 мер по привлечению к ответственности за преступления, связанные с коррупцией, и 11 мер, направленных на проведение просветительской работы в сфере борьбы с коррупцией.

STT оценивает ход выполнения программы один раз в течение года или чаще, если этого требует сложившаяся ситуация. Служба отчитывается перед Межведомственной комиссией по координации борьбы против коррупции, которая была создана Премьер-министром и включает министра внутренних дел, министра финансов, руководителя STT, представителей Генеральной прокуратуры, главу Совета национальной безопасности, руководителя Комитета по вопросам этики, представителей министерств юстиции, экономики и финансов, заместителя Генерального уполномоченного Литвы, представителей аппарата Президента, Национального аудиторского бюро, Ассоциации муниципалитетов и парламентской комиссии по борьбе с коррупцией. Она также отчитывается перед парламентской комиссией по борьбе с коррупцией, направляет копии своих отчетов Президенту, Премьер-министру, спикеру Парламента и руководителю Совета национальной безопасности.

Предполагается, что в реализации программы будут принимать участие все государственные институты и организации гражданского общества, в том числе политические партии, правительство и неправительственные организации, правоохранительные органы, органы местного самоуправления, образовательные учреждения, аудиторские организации, экспертные группы и т.п. Тем не менее, многие представители государственных органов считали, что борьба с коррупцией является исключительно задачей STT и не принимали достаточно активного участия в реализации Программы.

В целях решения этой проблемы в новый проект Программы будет включено более подробное описание механизмов проведения мониторинга Программы. Органы, ответственные за выполнение программы, теперь будут ежеквартально отчитываться перед STT, а STT, в свою очередь, будет дважды в год отчитываться перед Межведомственной комиссией по борьбе с коррупцией и ежегодно – перед Парламентом. Вся информация о реализации Программы должна быть опубликована и представлена широкой общественности.

Источник: Специальная служба расследований Литвы, <http://www.stt.lt>.

Большинство стран-членов Стамбульского плана действий подготовили первое поколение документов о политике в области борьбы с коррупцией (Грузия, Кыргызстан, Таджикистан и Украина). Некоторые страны уже приступили к разработке или закончили подготовку второго комплекта документов (Армения, Азербайджан и Казахстан). Краткая информация о разработанных стратегиях представлена в Таблице 1.

Грузия заявляла, что у нее нет необходимости в какой-либо специальной новой стратегии борьбы с коррупцией, поскольку антикоррупционные положения должны быть включены в стратегии развития различных секторов. Тем не менее, складывается впечатление, что стратегию, охватывающую все сектора в целом, трудно заменить стратегией, ориентированной на конкретный сектор, и наоборот. Недавно правительство согласилось с целесообразностью обновления специальной стратегии борьбы с коррупцией, которая будет служить инструментом для информирования о работе правительства в этом направлении и для координирования различной деятельности отраслевых министерств и других участников процесса.

В целом, необходимо улучшить качество документов по вопросам политики борьбы с коррупцией всех стран Стамбульского плана действий: стратегии, программы и концепции зачастую носят декларативный и неконкретный характер. Иногда они лишь выполняют функции общих рамок и не содержат четких планов или сроков реализации поставленных задач; предполагается, что другие стратегии и планы действий в области борьбы с коррупцией, которые будут разработаны разными министерствами и ведомствами, наполнят содержанием эти рамочные стратегии. В некоторых странах стратегии не подкреплены планами действий по их реализации, или имеющиеся планы действий не предусматривают практических и эффективных мер, не включают критериев оценки результатов, четких сроков выполнения задач и распределения обязанностей между ответственными органами. Одним общим недостатком стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией является отсутствие подробного анализа хода выполнения этих программ и планов. Новые комплекты документов, которые находятся на стадии разработки, не включают оценку достижений или слабых сторон предыдущих стратегий и планов действий.

Международные организации и иностранные донорские агентства играли важную роль в стимулировании, иницировании и оказании содействия в разработке стратегий борьбы с коррупцией в регионе. Существуют даже мнения, что эти стратегии были разработаны только для того, чтобы удовлетворить требования доноров или выполнить

рекомендации международных организаций, но это только отчасти справедливые замечания. Стратегии обеспечивают важную основу для политических дискуссий и предоставляют возможность сторонникам реформ в правительстве, а также организациям гражданского общества и другим партнерам повысить уровень информированности общественности и приступить к выполнению антикоррупционных мер.

Таблица 1. Антикоррупционные стратегии и планы действий

Страна	Название документа	Комментарий
Армения	Стратегия борьбы с коррупцией и Программа действий, принятые правительством в 2003 г. Разработка новой стратегии борьбы с коррупцией была инициирована в конце 2007 г.	
Азербайджан	Государственная программа борьбы с коррупцией, введена в действие Указом Президента в 2004 г. Новая стратегия, включающая План действий, введена в действие Указом Президента в июле 2007 г.	Предполагалось, что отдельные планы действий на 2004 г., будут разработаны отраслевыми министерствами
Грузия	Национальная стратегия борьбы с коррупцией, принятая в 2005 г. Указом Президента; План действий, принятый Правительством в 2006 г. и обновленный в мае 2007 г.	Рамочный документ, основные положения по борьбе с коррупцией должны были быть включены в специальные отраслевые программы Недавно было объявлено о намерении подготовить новую стратегию борьбы с коррупцией.
Казахстан	Государственная программа борьбы с коррупцией и План действий на 2001-2005 гг., одобренные Президентом в 2001 г. Государственная программа по борьбе с коррупцией и План действий на 2006-2010 гг., одобренные Президентом в 2005 г.	

Кыргызстан	Государственная стратегия борьбы с коррупцией и План действий на 2006-2007 гг., одобренные Президентом в 2005 г.	Готовятся изменения в План действий по борьбе с коррупцией для включения мер на 2008-2010 гг.
Таджикистан	Стратегия борьбы с коррупцией на 2008-2012 годы, утверждена Правительством в январе 2008 г.	
Украина	Концепция преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности», одобренная Президентом в 2006 г. План действий по реализации Концепции «На пути к добропорядочности» на период до 2010 г., одобренный Кабинетом Министров в 2007 г.	Правительство Украины планирует пересмотреть План действий 2007 г.

Исследования в сфере коррупции и статистические данные

В целях разработки целенаправленной политики борьбы с коррупцией, основанной на подтвержденных данных, ответственные государственные чиновники должны иметь хорошее представление о масштабах и моделях коррупции, существующих в их стране. Для оценки эффективности проводимых правительством мер по борьбе с коррупцией и последующей корректировки политики также необходимо регулярно проводить оценку уровня коррупции, позволяющую выявить улучшение или ухудшение положения за определенный период времени. Опросы и обследования в сфере коррупции, в том числе опросы общественного мнения, социологические исследования и сбор статистических данных о применении антикоррупционного законодательства, могут служить ценным источником такой информации.¹

Правительства стран Стамбульского плана действий нередко считают, что в их обязанности не входит проведение опросов и исследований и возлагают эти функции на неправительственные организации. Несомненно, правительства самостоятельно не могут и не должны проводить опросы общественного мнения и социологические исследования, но они должны инициировать их проведение и/или обеспечить соответствующее финансирование, например, заказывая специализированным агентствам или НПО проведение таких опросов, и направлять на их поддержку донорское финансирование. Но что еще важнее, они должны непосредственно использовать результаты

исследований и опросов, проведенных неправительственными партнерами, при разработке антикоррупционной политики.

Правительства стран данного региона также выражают озабоченность в связи с тем, что в большинстве случаев результаты опросов и исследований, проведенных международными или национальными НПО, социологическими институтами и другими неправительственными организациями, основаны на восприятии ситуации общественностью и на интервью с различными целевыми группами, не являются объективными и могут быть недостоверными. Несмотря на заслуживающую внимания критику и известные недостатки обследований, они, тем не менее, служат источником уникальной и ценной информации, и их нельзя полностью игнорировать.

Так, например, Индекс восприятия коррупции (ИВК), который регулярно публикует организация «Трансперенси Интернешнл», отражает общий прогресс в деле борьбы с коррупцией. Сравнение показателей за 2003 г. и 2007 г. для стран, входящих в Стамбульский план действий, свидетельствует об очень высоком уровне коррупции в данном регионе. Оно также свидетельствует о том, что за указанный четырехлетний период в регионе не произошло практически никаких улучшений: только в Грузии наблюдалось значительное снижение индекса восприятия коррупции, а в России и Казахстане положение ухудшилось. Несмотря на то, что ИВК служит полезным источником информации об относительном прогрессе в области коррупции в разных странах, его одного явно недостаточно для того, чтобы осуществлять руководство процессом реформ на уровне страны, для которого необходимы более детальные исследования конкретной страны.

Среди стран-членов Стамбульского плана действий не найдется ни одного примера проведения регулярных всеобъемлющих опросов или исследований. Тем не менее, правительства некоторых стран разработали методики проведения таких исследований или провели отдельные единичные обследования. Например, правительство Азербайджана поддержало и взяло на вооружение результаты некоторых обследований в сфере коррупции, проведенных НПО; правительство Грузии опубликовало результаты опроса общественного мнения о наиболее коррумпированных институтах, которые свидетельствовали об улучшении имиджа Министерства внутренних дел после проведения реформы дорожной полиции; Агентство Казахстана по делам государственной службы заказало НПО проведение обследования распространенности коррупции в 34 государственных институтах, а НПО в Кыргызстане провела обследование коррупции в сфере государственных закупок. Тем не менее,

эти фрагментарные усилия не оказали ощутимого влияния на разработку политики борьбы с коррупцией и принесли незначительную практическую пользу в сфере проведения мониторинга хода выполнения антикоррупционной политики.

Таблица 2. Рейтинги ТИ

	Индекс восприятия коррупции 2007		Индекс восприятия коррупции 2003	
	Рейтинг страны ¹	Кол-во баллов ²	Рейтинг страны ³	Кол-во баллов ⁴
Армения	99	3,0	78	3,0
Азербайджан	150	2,1	124	1,8
Грузия	79	3,4	124	1,8
Казахстан	150	2,1	100	2,4
Кыргызстан	150	2,1	118	2,1
Россия	143	2,3	86	2,7
Таджикистан	150	2,1	124	1,8
Украина	118	2,7	106	2,3

1. Рейтинг среди 179 стран, охваченных обследованием.
2. Более высокое количество баллов указывает на низкий уровень коррупции, а более низкое количество баллов указывает на «более коррумпированную» страну
3. Рейтинг среди 133 стран, охваченных обследованием.
4. См. сноску 2.

Имеющиеся статистические данные о коррупционных преступлениях, как правило, свидетельствуют о существенном разрыве между высоким уровнем восприятия коррупции и небольшим количеством осужденных за коррупционные преступления, в которых обычно замешаны государственные чиновники низшего или среднего звена. Имеющиеся статистические данные работы правоохранительных органов носят нечеткий, фрагментарный характер и не могут служить источником информации, необходимой для разработки политики. Крайне редкой является информация о секторах или органах, в которых были выявлены случаи коррупции, данные о типах совершенных преступлений, мерах, принятых правоохранительными органами (включая информацию о выявлении, расследовании, уголовном преследовании, осуждении и мерах, примененных судами) или сравнительные данные за несколько лет.

Правительства некоторых стран предпринимают шаги, направленные на улучшение статистического анализа. Например, Комиссия по

мониторингу коррупции в Армении утвердила форму статистической отчетности по 59 коррупционным преступлениям.² Правительство Таджикистана утвердило инструкцию о статистическом учете преступлений коррупционного характера, который охватывает 42 преступлений. В Казахстане специальный департамент Генеральной прокуратуры отвечает за сбор и обработку данных о различных преступлениях, в том числе и о преступлениях, связанных с коррупцией. Тем не менее, необходимо вести дальнейшую работу по сбору надежных и достоверных статистических данных о коррупционных преступлениях, которые позволят выявить тенденции в преступности, связанной с коррупцией, и повысить эффективность работы правоохранительных органов.

Участие общественности в разработке политики борьбы с коррупцией

Участие общественности в разработке и мониторинге политики борьбы с коррупцией играет важную роль для определения приоритетов такой политики и эффективных мер по ее реализации, а также важно для обеспечения поддержки правительства со стороны населения. Это приобретает особенное значение в странах, граждане которых считают свое правительство коррумпированным, а правительствам еще предстоит выработать демократические привычки и процедуры, чтобы прислушиваться к мнению своих граждан.

Механизмы участия общественности в деятельности, направленной на борьбу с коррупцией, могут быть самыми разнообразными: начиная с информирования общественности об определенных планах или мерах (например, публикация проекта плана в СМИ, проведение пресс-конференций и других мероприятий, создание специализированных веб-сайтов), ответов на запросы и жалобы (например, телефонные или электронные «горячие линии», дни открытых дверей, правила для государственных служащих о том, как отвечать на запросы граждан), и проведения публичных консультаций (например, обсуждение проектов программ или законов) и кончая созданием временных или постоянных структур для проведения диалога между правительством и гражданами (например, рабочие группы по борьбе с коррупцией, советы или комиссии с участием представителей государственных органов и общественности) или привлечением представителей гражданского общества к участию в непосредственной разработке политики или нормативно-правовых документов в качестве экспертов (например, граждане участвуют в качестве экспертов в разработке законопроектов или выступают в качестве наблюдателей в ходе правительственных дискуссий или заседаний, например, в мероприятиях, связанных с государственными закупками).

Участие общественности может также быть менее структурированным или зависеть от необходимости решения конкретных проблем. Помимо механизмов участия общественности, установленных правительством, НПО (самостоятельно или совместно со СМИ) могут играть важную роль в качестве «сторожевых псов», наблюдающих за деятельностью правительства в сфере борьбы с коррупцией. Конечная цель состоит в том, чтобы рекомендации гражданского общества нашли свое отражение в правительственной или национальной политике и в нормативно-правовых документах.

Правительства стран Стамбульского плана действий признают необходимость участия общественности, и можно привести множество примеров такого участия. Постоянный комитет Армении по мониторингу в области борьбы с коррупцией, который отвечает за проведение регулярных обзоров хода выполнения стратегии борьбы с коррупцией, включает государственных чиновников и представителей НПО. Азербайджанская комиссия по борьбе с коррупцией приглашает представителей НПО для участия в рабочей группе, созданной для подготовки проектов ряда законодательных актов в области борьбы с коррупцией. В Казахстане все государственные ведомства, включая Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, создают экспертные советы, в которые входят представители отдельных НПО. Властям Таджикистана было рекомендовано значительно улучшить их работу с гражданским обществом и обеспечить открытый диалог с гражданами.

Интересен тот факт, что, несмотря на отсутствие структурированного процесса привлечения общественности к участию в разработке текущей стратегии и плана действий борьбы с коррупцией в Грузии, эти мероприятия, судя по всему, получили широкую поддержку со стороны НПО и общественности в 2006 г., когда в Грузии проводился мониторинг в рамках Стамбульского плана действий. Отделение организации «Трансперенси Интернешнл» в Грузии разработало специальную программу мониторинга деятельности правительства по выполнению данных ему рекомендаций. В проведении программы приняли участие несколько грузинских НПО, которые давали собственную оценку достигнутых результатов, помимо докладов, подготовленных правительством.

Несмотря на многочисленные примеры участия общественности в разработке и реализации политики в области борьбы с коррупцией в странах, входящих в Стамбульский план действий, это участие нередко носит формальный характер. Многие НПО быстро разочаровываются в

бюрократических процедурах и впадают в уныние, если стратегии и планы действий в области борьбы с коррупцией не приносят конкретных и незамедлительных результатов. Изучение проблем борьбы с коррупцией требует специальных знаний и сложны для понимания членами низовых организаций; лишь немногие группы могут участвовать в конструктивном и содержательном диалоге. Это создает проблему «отбора» НПО правительствами, а иногда ведет к «монополизации» участия общественности, представленной несколькими группами. Например, бывают случаи, когда правительство неоднократно приглашает на свои заседания одну и ту же НПО или предоставляет ей финансирование без проведения открытого конкурса. Зависимость НПО от финансирования со стороны иностранных донорских организаций или национального правительства может приводить к потере легитимности и объективности.

Следует также отметить, что эти проблемы характерны не только для стран Стамбульского плана действий, даже участники Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством сталкиваются с ними. Необходимо пристально следить за балансом между обеспечением широкого участия и эффективностью деятельности. В данном случае важную роль играет соблюдение принципов прозрачности и равноправия в отношении к группам гражданского общества.

Повышение информированности общественности и просветительская работа в области борьбы с коррупцией среди населения

Широкая общественность в странах, входящих в Стамбульский план действий, хорошо знает о существовании коррупции из собственного опыта взаимодействия с коррумпированными должностными лицами в государственном и частном секторах и по информации о скандалах в средствах массовой информации. Гораздо меньше известно об ущербе, который коррупция наносит простым гражданам, о практических и эффективных методах решения этих проблем, положительных примерах, решениях и выгодах, которые могут получить граждане, лично противодействуя коррупции. Конечной целью мероприятий, направленных на повышение информированности общественности, должно стать стимулирование граждан не давать взятки по собственной инициативе и отказываться в даче взяток, когда их требуют чиновники.

Кампании по повышению информированности общественности и просветительские программы для населения отличаются широким разнообразием: это могут быть печатные рекламные материалы (объявления, информационные плакаты, листовки и брошюры с практической информацией, например, разъяснением прав и обязанностей

конкретных государственных служб, порядка оказания услуг и рассмотрения жалоб в связи с неоказанием услуг и мер наказания за взяточничество), средства массовой информации (статьи в газетах, телевизионные и радиопрограммы, пресс-конференции), проведение учебных программ для целевых групп населения (семинары для НПО и деловых ассоциаций и других заинтересованных групп населения) и образовательные программы (специальные курсы в области борьбы с коррупцией в школах и университетах). Цель этих мероприятий состоит в том, чтобы изменить отношение общественности к коррупции как к нормальному способу ведения бизнеса и неизбежному злу и объяснить, что можно сделать на практике, чтобы защитить права и интересы простых граждан, не прибегая к взяточничеству.

Правительства стран, входящих в Стамбульский план действий, сообщают о проведении большого количества мероприятий по повышению информированности общественности. В большинстве стран правительства публикуют стратегии борьбы с коррупцией и планы действий, что является первым шагом на пути к повышению информированности граждан. Наиболее распространенным способом информирования граждан являются средства массовой информации и пресс-конференции, на которых общественность получает информацию о достижениях и планах государственных ведомств, например, в 2006 г. Агентство Казахстана по борьбе с экономической и коррупционной преступностью около 4500 раз упоминалось в различных средствах массовой информации. Правительства многих стран организуют общие конференции по вопросам борьбы с коррупцией. Правительства нескольких стран выделяли средства на повышение информированности общественности, например, правительство Армении выделило около 398 000 долл. США на гранты неправительственным организациям, часть этих средств пошла на подготовку кампании по повышению информированности общественности в области борьбы с коррупцией. Тем не менее, НПО и международные организации гораздо чаще играют ведущую роль в организации и финансировании информационных кампаний в области борьбы с коррупцией.

Антикоррупционные институты: органы предупреждения коррупции и правоохранительные органы³

Чтобы обеспечить эффективное выполнение антикоррупционной политики, необходимо четко распределить обязанность за ее реализацию между конкретными институтами. Согласно Конвенции ООН против коррупции, страны-участницы Конвенции обязаны обеспечить наличие специализированных органов, отвечающих за предотвращение коррупции.

Участники Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию также обязаны обеспечить наличие специализированных органов или лиц, на которых возлагаются обязанности по борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер.

Предотвращение коррупции охватывает широкий круг проблем: разработку политики, проведение исследований, мониторинг и координацию; программы обучения и повышения информированности общественности; предотвращение коррупции в государственных органах (предотвращение коррупции в системе найма на работу в органы публичной администрации, внедрение кодексов этики и законодательных актов о конфликте интересов; предотвращение коррупции с помощью финансового контроля, мер по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок и в других публичных системах; предотвращение политической коррупции и т.п.). Нередко эти функции распределены между большим количеством государственных ведомств; в некоторых странах Восточной Европы и Центральной Азии существует тенденция к централизации некоторых функций по предотвращению коррупции в рамках одного ведомства.

Во многих странах мира полиция и органы прокуратуры играют ключевую роль в борьбе с коррупцией с помощью мер правоприменения; некоторые страны привлекают к этой работе специализированные самостоятельные правоохранные органы по борьбе с коррупцией. В нескольких странах используются многоцелевые ведомства по борьбе с коррупцией, которые совмещают превентивные функции и правоохранные полномочия.

Хотя в разных странах могут применяться различные специальные институциональные модели, необходимо обеспечить надлежащее распределение всех основных функций по борьбе с коррупцией между специализированными ведомствами. Необходимо также обеспечить, чтобы эти различные органы по борьбе с коррупцией отвечали международным стандартам – специализация на борьбе с коррупцией, независимость от неправомерного вмешательства в деятельность и наличие необходимых ресурсов. И, наконец, важным фактором успеха является координирование действий различных органов, участвующих в борьбе с коррупцией.

Раньше в странах Стамбульского плана действий не существовало специализированных органов по борьбе с коррупцией. Как правило, небольшие подразделения в департаментах по борьбе с организованной преступностью и экономическими преступлениями в министерствах

внутренних дел (полиции) выполняли функции по выявлению и расследованию коррупционных преступлений. Но в последние годы в этих странах произошли быстрые институциональные изменения.

Органы, отвечающие за предотвращение коррупции

В 2007 г. в Кыргызстане было создано Национальное агентство по предотвращению коррупции. Строго говоря, это единственный орган, специально отвечающий за предотвращение коррупции, в странах, входящих в Стамбульский план действий. Агентство наделено широкими полномочиями, которые включают разработку, координацию и мониторинг национальных программ борьбы с коррупцией, разработку антикоррупционного законодательства и подзаконных актов, оценку эффективности мер по борьбе с коррупцией и разработку новых методов борьбы против коррупции. Оно также отвечает за повышение информированности граждан о коррупции и привлечение общественности к работе в сфере борьбы с коррупцией. Но это молодое агентство создано совсем недавно: для выполнения возложенных на него широких полномочий необходимо значительное укрепление его правовой базы и усиление кадрового состава.

В Армении и Азербайджане были созданы органы по предотвращению коррупции, которые наделены более узкими полномочиями по разработке и проведению мониторинга антикоррупционных программ. Эти органы не являются постоянно действующими институциями и выполняют функции консультативных механизмов с участием представителей различных ветвей власти, которые проводят регулярные заседания, и работу которых обеспечивают небольшие постоянные секретариаты при существующих государственных органах (например, в Армении работа Совета по борьбе с коррупцией обеспечивается Аппаратом Правительства; Комиссия по борьбе с коррупцией в Азербайджане имеет секретариат, состоящий из пяти сотрудников).

В других странах функции по разработке политики и проведению мониторинга переданы другим существующим государственным институциям (например, до недавнего времени Министр по координации реформ в Грузии, Совет национальной безопасности и обороны Украины). В таких случаях, как правило, несколько сотрудников отвечают за подготовку проектов политики борьбы с коррупцией и проведение мониторинга, что является одной из многочисленных обязанностей, возложенных на этих сотрудников. В Казахстане Государственное агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью

отвечает за разработку антикоррупционной политики и проведение мониторинга, а также ведет борьбу с коррупцией с помощью правоохранных средств. Недавно созданное Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана также отвечает за вопросы антикоррупционной политики.

Во многих странах органы по делам государственной службы отвечают за реформу государственной службы и соблюдение правил добропорядочности государственных служащих. Нередко министерства юстиции играют ведущую роль в реформировании правовой базы государственной службы, доступа к информации и проведении административных реформ. Органы финансового контроля, в том числе органы внешнего и внутреннего финансового аудита, выполняют функции по контролю и обеспечению прозрачности бюджета и финансовых процедур.

Таким образом, несмотря на наличие большого количества ведомств, отвечающих за предотвращение коррупции, практическим мерам по предотвращению коррупции уделяется недостаточное внимание. Нередко в этих ведомствах трудно найти работников, которые обладают специальными знаниями и непосредственно отвечают за предотвращение коррупции. Необходимо укреплять сотрудничество между различными органами, отвечающими за предотвращение коррупции, для расширения обмена информацией и координирования конкретных мер в этой сфере.

Органы, отвечающие за борьбу с коррупцией с помощью правоохранных средств

В правоохранительной сфере основными органами, отвечающими за выявление, расследование и уголовное преследование коррупционных преступлений, являются полиция и прокуратура. В данном регионе национальные службы безопасности также нередко выполняют функции по выявлению и расследованию коррупционных преступлений. В ряде стран проводятся институциональные реформы правоохранительных систем, как правило, в рамках более широких реформ уголовной юстиции, которые направлены на переход от репрессивной роли постсоветского периода к выполнению функций по обеспечению верховенства права и защиты прав человека.

Несколько стран недавно добились определенного прогресса в улучшении специализации правоохранительных органов, занимающихся борьбой с коррупцией. В Азербайджане было создано и укомплектовано персоналом специализированное управление по борьбе с коррупцией при

Генеральной прокуратуре. В Грузии Главное следственное управление при Генеральной прокуратуре наделено исключительными полномочиями и юрисдикцией в отношении коррупционных преступлений. В Казахстане был создан самостоятельный специализированный орган, отвечающий за борьбу с коррупцией и экономическими преступлениями; в Агентстве по борьбе с экономической и коррупционной преступностью есть подразделение, которое отвечает за выявление и расследование финансовых преступлений и коррупции, однако в прокуратуре отсутствует специализация по вопросам борьбы с коррупцией. Ведомство с фактически аналогичным мандатом было недавно создано в Таджикистане. Вопрос о создании специализированного правоохранительного органа для борьбы с коррупцией обсуждается и в Украине.

Несмотря на достижение определенного прогресса в укреплении правоохранительных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, пока еще трудно давать оценку их деятельности с точки зрения соблюдения основных международных стандартов: специализация на борьбе с коррупцией, независимость от неправомерного вмешательства и наличие достаточных ресурсов. Четкие механизмы, обеспечивающие независимость от неправомерного вмешательства, пока отсутствуют (например, процедуры назначения и увольнения руководителей специализированных агентств по борьбе с коррупцией, бюджетная автономия или специальные права для возбуждения, прекращения или передачи уголовного дела). Достаточно сложно получить информацию о количестве оперативных работников, следователей и прокуроров, занимающихся коррупционными делами. В правоохранительных органах практически нет специалистов по проведению финансовой и экономической экспертизы, которая крайне необходима при расследовании сложных дел, связанных с коррупцией: таких экспертов можно только пригласить для проведения экспертизы по отдельным делам. Как правило, полномочия и возможности для использования специальных средств ведения расследований (например, перехват коммуникаций, проведение секретных операций и т.п.) также ограничены. Банковская тайна также служит серьезным препятствием для расследования коррупционных дел во многих странах, например, в Кыргызстане.

Помимо традиционных правоохранительных органов в выявлении случаев коррупции должны принимать участие налоговые и таможенные службы, органы финансового контроля и органы государственного аудита. В Армении, Грузии, Кыргызстане и Украине для борьбы с отмыванием денежных средств были созданы подразделения финансовой разведки,

которые также могли бы участвовать в выявлении финансовых операций, связанных с получением доходов от коррупции.

Во многих правоохранительных органах и в некоторых других государственных ведомствах также есть подразделения внутренней безопасности и расследований. Они отвечают за выявление различных нарушений, допущенных сотрудниками этих органов, в том числе и случаев коррупции. Как правило, эти органы имеют право применять административное законодательство и меры дисциплинарного воздействия. В случае выявления информации, которая может послужить поводом для возбуждения уголовного дела, они должны сообщить об этом в правоохранительные органы для начала уголовного производства. В Казахстане дисциплинарные советы, которые были созданы во всех районах и подчиняются Агентству по делам государственной службы, отвечают за применение мер дисциплинарного воздействия.

Во многих странах Стамбульского плана действий в отношении коррупционных действий применяются как уголовные, так и административные меры наказания; следственные органы могут при этом склоняться к использованию более мягких административных санкций, поскольку для уголовного преследования необходима более серьезная доказательная база и более сложные процессуальные действия. Эти расхождения также создают для властей возможность манипулирования: они могут скрывать серьезные случаи коррупции в своих учреждениях или имитировать активную деятельность по борьбе с коррупцией, представляя отчеты о большом количестве коррумпированных чиновников, в отношении которых были применены мягкие административные меры наказания.

В различных правоохранительных органах проводятся обучающие семинары по изучению новых методов выявления и расследования коррупции, но в большинстве случаев они носят фрагментарный характер. Складывается впечатление, что потребности в повышении квалификации значительно превосходят то, что пока делается в этом направлении. Рекомендация о проведении совместных учебных программ для работников правоохранительных органов, судей и представителей других органов, участвующих в борьбе с коррупцией, пока не была выполнена; проведение таких занятий могло бы способствовать повышению уровня знаний отдельных сотрудников этих ведомств и расширило бы возможности для более эффективного сотрудничества в расследовании дел, связанных с коррупцией.

Недостаточная координация действий правоохранительных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, была выделена как одна из важных проблем для большинства стран Стамбульского плана действий. Это включает обмен информацией и обеспечение взаимодействия при расследовании конкретных коррупционных дел, а также проведение совместной аналитической работы в более широком контексте (например, оценка коррупции в различных секторах, разработка эффективных методов борьбы с конкретными формами коррупции с использованием различных инструментов и междисциплинарных подходов).

Таблица 3. Специализированные органы по борьбе с коррупцией

Страна	Орган по борьбе с коррупцией	Комментарий
Армения	<ul style="list-style-type: none"> Совет по борьбе с коррупцией и Комиссия по мониторингу были созданы в 2004 г. для того, чтобы координировать и осуществлять мониторинг хода выполнения Стратегии борьбы с коррупцией. Совет, в состав которого входят представители государственных органов, осуществляет свою деятельность в рамках заседаний. Комиссия по мониторингу, в которую входят государственные чиновники и представители НПО, имеет постоянный секретариат и 12 рабочих групп по различным вопросам. Подразделение по борьбе с коррупцией в Генеральной прокуратуре, создано в 2005 г. и имеет 8 сотрудников. Подразделение по борьбе с коррупцией и другими экономическими преступлениями в Полиции, создано в 1991 г., данных о количестве сотрудников нет. 	<p>Совет и Комиссия по мониторингу были созданы в рамках первой программы борьбы против коррупции; эта институциональная структура может претерпеть изменения в результате разработки второй программы борьбы с коррупцией</p> <p>С 2007 г. Прокуратура больше не отвечает за проведение расследований и лишь осуществляет общий надзор за деятельностью правоохранительных органов.</p>
Азербайджан	<ul style="list-style-type: none"> Комиссия по борьбе против коррупции была создана в 2004 г., ее основная задача – разработка и мониторинг хода выполнения Стратегии борьбы против коррупции, включает 15 членов (по 5 высших должностных лиц от каждой из ветвей власти) и имеет постоянный секретариат из 5 сотрудников. 	

Страна	Орган по борьбе с коррупцией	Комментарий
	<ul style="list-style-type: none"> Специальный департамент по борьбе против коррупции в Генеральной прокуратуре создан Указом Президента в 2004 г., начал работу в 2005 г, и насчитывает 40 прокуроров и следователей. 	
Грузия	<ul style="list-style-type: none"> Государственный министр по координации реформ и его аппарат (5 человек) отвечали за координирование стратегии борьбы с коррупцией с 2005 года. Главный следственный департамент Генеральной прокуратуры с исключительной юрисдикцией и ответственностью за расследование коррупционных преступлений (это единственный тип преступлений, который расследует прокуратура), создан в 2005 г., насчитывает 26 сотрудников. 	<p>Бюро по борьбе с коррупцией являлось основным органом, отвечающим за борьбу с коррупцией, с 2001 г. по 2004 г.; эти функции были переданы Совету национальной безопасности в 2004-2005 гг.</p> <p>Начиная с февраля 2008 года, когда была упразднена должность Государственного министра по координации реформ, Правительство Грузии обсуждает несколько вариантов передачи его функций другим органам: Секретариату Президента, Государственной Канцелярии или Национальному совету безопасности.</p>

Страна	Орган по борьбе с коррупцией	Комментарий
Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> Государственное агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция), создано в 2003 г. 43 сотрудника в центральном аппарате и 353 сотрудника в территориальных органах финансовой полиции отвечают за разработку и мониторинг реализации стратегии борьбы против коррупции, а также за выявление и расследование коррупционных преступлений. Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией. 	Общий контроль над выполнением Программы борьбы с коррупцией осуществляется Администрацией Президента.
Кыргызстан	<ul style="list-style-type: none"> Национальное агентство по предотвращению коррупции, создано в 2005 г. (начало работать в 2006 г.), 49 сотрудников. Главное управление по борьбе с должностными преступлениями в Министерстве внутренних дел, создано в 2006 г., 49 сотрудников в центральном аппарате и 250 сотрудников в областных департаментах. Специальный департамент при Генеральной прокуратуре, создан в 2005 г., 12 сотрудников. 	
Таджикистан	<ul style="list-style-type: none"> Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, созданное Президентом в 2007 г., обладает широкими полномочиями в сфере финансового контроля и правоохранительными функциями, 150 сотрудников в центральном аппарате, 538 сотрудников в регионах. 	Департамент по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре был создан в 2004 г. и работал до 2006 г.
Украина	<ul style="list-style-type: none"> Межведомственная комиссия по комплексному решению проблем в сфере борьбы с коррупцией при Совете национальной безопасности и обороны, создана в 2005 г., отвечает за координирование деятельности по борьбе с коррупцией, включает представителей органов 	Ранее существовавший Координационный комитет по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте был

Страна	Орган по борьбе с коррупцией	Комментарий
	<p>исполнительной власти и правоохранительных органов. Подразделение в Аппарате Совета национальной безопасности и обороны, которое состоит из 5 сотрудников (отвечает за проблемы коррупции и другие вопросы), является секретариатом Комиссии.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отдел по надзору за исполнением законодательства про борьбу с коррупцией в Управлении по надзору за соблюдением законов спецподразделениями и другими ведомствами, которые ведут борьбу с организованной преступностью и коррупцией, в составе Главного управления по надзору за соблюдением законов в ходе оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия (созданный в 2005 г., 6 прокуроров), и Отдел по расследованию уголовных дел, связанных со служебной деятельностью, в составе Главного управления по расследованию особо важных дел (созданный в 2002 г., 16 следователей) в Генеральной прокуратуре Украине. • Управление по борьбе с организованной преступностью (создано в 1991 г., около 3 000 сотрудников) и Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями (создана в 1993 г., данных о точном количестве сотрудников нет) в Министерстве внутренних дел. 	<p>распущен в 2005 г.</p> <p>Вопрос о создании специализированного органа в области борьбы с коррупцией обсуждается в течение нескольких лет. Создание такого ведомства было включено в Программу Правительства на 2008 г. и объявлено одним из приоритетов Президента.</p>

Ратификация международных конвенций против коррупции

Международные конвенции устанавливают стандарты в области предотвращения и преследования коррупции и служат важным стимулом для проведения реформ в сфере борьбы с коррупцией в регионе Стамбульского плана действий. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении

международных деловых сделок были основными международными юридическими документами на этапе разработки Стамбульского плана действий. Конвенция ООН против коррупции была принята вскоре после запуска Стамбульского плана действий в 2003 г., вступила в силу в 2005 г. и играет крайне важную роль в данном регионе. Как правило, рекомендации, принятые в рамках Стамбульского плана действий, призывают отдельные страны к тому, чтобы они опирались на международные юридические документы и вводили международные стандарты в свои национальные законодательства.

Пять стран, входящие в Стамбульский план действий, - Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан - ратифицировали или присоединились к Конвенции ООН против коррупции. Украина подписала ее, но еще не завершила процесс ратификации. Грузия является единственной страной, которая не подписала и не ратифицировала Конвенцию ООН, но начала подготовительную работу в этом направлении. Ратификация Конвенции является важным шагом, но этого недостаточно для применения стандартов Конвенции ООН. Нередко национальные законодательства не приведены в соответствие с требованиями Конвенции ООН, возникают значительные временные задержки или требования не выполняются в полной мере.

Армения, Азербайджан, Грузия и Россия ратифицировали Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а Украина подписала ее; все эти страны стали членами ГРЕКО. Первый мониторинг положения в сфере коррупции уже был проведен ГРЕКО в Армении, Азербайджане, Грузии и Украине, в 2008 г. планируется проведения такого мониторинга в России. ГРЕКО стала важным и влиятельным инструментом для проведения реформ в сфере борьбы с коррупцией и развития международного сотрудничества для стран Восточной Европы и Закавказья.

Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении международных сделок является целевым международным юридическим инструментом и важна для тех стран, в которых существует высокая вероятность подкупа иностранных должностных лиц представителями частных компаний этих стран. Россия в 2000 г. подала заявку на присоединение к Конвенции ОЭСР и механизму ее мониторинга – Рабочей группе ОЭСР по борьбе с взяточничеством. Процесс присоединения России к Конвенции ОЭСР в прошлом шел крайне медленно, но ожидается, что в будущем он ускорится в связи с возможным присоединением России к ОЭСР, процесс которого начался в 2008 г.

Существует ряд других международных конвенций, которые непосредственно не связаны с коррупцией, но предусматривают очень полезные инструменты в этой области. К ним относится Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. Большинство европейских стран, входящих в Стамбульский план действий, подписали и ратифицировали эти конвенции. Армения и Украина также подписали Конвенцию Совета Европы 2005 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

Таблица 4. Подписание/ратификация международных конвенций против коррупции

	Конвенция ООН против коррупции	Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию	Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении международных деловых сделок
Армения	8 марта 2007 г.	9 января 2006 г.	--
Азербайджан	1 ноября 2005 г.	11 февраля 2004 г.	--
Грузия	--	10 января 2008 г.	--
Казахстан	18 июня 2008 г. (присоединение)	--	--
Кыргызстан	16 сентября 2005 г.	--	--
Россия	9 мая 2006 г.	4 октября 2006 г.	Подача заявки в 2000 г.
Таджикистан	25 сентября 2006 г. (присоединение)	--	--
Украина	11 декабря 2003 г. (только подписание)	27 января 1999 г. (только подписание)	--

Следует также отметить роль собственно Стамбульского плана действий в популяризации в регионе международных конвенций против коррупции. Несмотря на то, что Стамбульский план действий не содержит собственных антикоррупционных стандартов, он служит эффективной основой для комплексной и целенаправленной поддержки реализации существующих конвенций, других международных стандартов и передовой практики

Выводы

На основании анализа выполнения рекомендаций Стамбульского плана действий входящими в него странами можно выявить следующие важные достижения и проблемы в области разработки политики и создания институций борьбы с коррупцией:

- *Большинство стран Стамбульского плана действий добились значительного прогресса в разработке и обновлении стратегий борьбы с коррупцией. Несколько стран также уделили особое внимание разработке подробных планов действий по реализации стратегий. Необходимо обеспечить высокое качество новых стратегий и обратить особое внимание на подготовку планов действий, необходимых для принятия эффективных и конкретных мер по реализации стратегий. В регионе не было выявлено ни одного примера отраслевых или ведомственных пилотных проектов борьбы с коррупцией, несмотря на тот факт, что данный подход неоднократно был рекомендован этим странам.*
- *Необходимо направить больше усилий на укрепление аналитической базы для антикоррупционной деятельности, основанной на достоверных данных. Это должно включать проведение исследований и опросов для выявления масштабов и моделей коррупции в отдельных странах, секторах и институциях, а также сбор и анализ статистических данных о правоохранительных действиях по борьбе с коррупцией.*
- *Большинство стран Стамбульского плана действий начали вести работу по привлечению общественности к участию в политике борьбы с коррупцией. Для перехода от формального участия к проведению осмысленного диалога необходимо привлечь НПО к регулярной практической деятельности, ориентированной на результат. В этом направлении полезным инструментом могли бы стать разработка и выполнение более*

детальных и практических планов действий, включая конкретные планы для отдельных государственных органов управления. Планы действий должны включать конкретные практические меры, которые можно было бы максимально эффективно реализовать самим НПО или совместно с НПО. Особое внимание необходимо сосредоточить на привлечении общественности к участию в проведении мониторинга выполнения политики борьбы с коррупцией. И, наконец, не менее важно обеспечить прозрачность и конкурсное участие всех общественных объединений в финансируемых правительством проектах, предназначенных для НПО.

- *Усилия органов государственной власти стран Стамбульского плана действий в области повышения информированности общественности нередко носят характер фрагментарных и случайных мероприятий, которые в основном сводятся к выступлениям в СМИ и проведению конференций. Крайне необходимы хорошо продуманные, комплексные, целенаправленные, практические и регулярные кампании, которые проводились бы в рамках общей стратегии борьбы с коррупцией. Если правительства действительно стремятся к тому, чтобы изменить глубоко укоренившуюся традицию взяточничества в странах-членах Стамбульского плана действий, они должны наработать профессиональные знания и опыт в этой области и обеспечить достаточное финансирование для подготовки тщательно спланированных и широкомасштабных кампаний; НПО и другие негосударственные организации-партнеры будут продолжать играть важную роль в этой сфере, а правительства могли бы развивать с ними партнерские отношения.*
- *Некоторый прогресс был отмечен в области институциональной поддержки реформ, направленных на борьбу с коррупцией: несколько стран укрепили свои специализированные органы по борьбе с коррупцией в области уголовного преследования, предотвращения коррупции или в сфере мониторинга выполнения антикоррупционной политики. Тем не менее, необходимы дальнейшее повышение уровня специализации и обеспечение адекватных ресурсов. Повышение профессиональной квалификации и улучшение взаимодействия, пожалуй, являются основными приоритетами в деле укрепления антикоррупционных органов в регионе. Кроме того, важной задачей является оценка независимости от непропорционального вмешательства*

(необходимой для эффективной работы этих органов). Низкое количество приговоров за коррупцию или отсутствие приговоров высокопоставленных чиновников может свидетельствовать о слабости правоохранительной системы борьбы с коррупцией и об отсутствии политической воли бороться с коррупцией.

- *Значительно увеличилось количество стран Стамбульского плана действий, которые ратифицировали Конвенцию ООН против коррупции, но изменения в национальные законодательства вносятся крайне медленно и требуют дополнительных серьезных усилий. Юридические инструменты и механизмы мониторинга Совета Европы, предоставляемые ГРЕКО, играют важную роль в поддержке антикоррупционных реформ в Армении, Азербайджане, Грузии, России и Украине. Сам Стамбульский план действий играет важную роль в процессе внедрения и применения международных стандартов борьбы с коррупцией в регионе.*

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Более подробную информацию о различных методах оценки уровня коррупции можно получить в документе “Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures” (Valts Kalnins), размещенном на сайте по адресу: www.oecd.org/corruption/acn.
2. Согласно имеющимся данным, Приказом Генерального прокурора от декабря 2006 г., число коррупционных преступлений было сокращено с 59 до 22; только преступления, в которые вовлечены государственные служащие, подлежат отчетности, а преступления в частном секторе исключены. Новый формат еще не применялся на практике.
3. Более подробную информацию о международных стандартах и действующих моделях можно получить в докладе “Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей”, ОЭСР, 2008, размещенном на сайте по адресу www.oecd.org/corruption/acn.

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Страны, входящие в Стамбульский план действий, объединяет общая история и правовые традиции. После обретения независимости некоторые страны провели коренные реформы систем уголовной юстиции, но следует учитывать тот факт, что существенное реформирование уголовного законодательства – это медленный и долгосрочный процесс. Таким образом, нет ничего удивительного в том, что многие страны Стамбульского плана действий имеют общие недостатки в сфере криминализации коррупции. В результате, все страны получили одинаковую общую рекомендацию – обеспечить введение международных стандартов криминализации коррупции, установленных конвенциями ОЭСР, Совета Европы и ООН против коррупции и подкрепленных набором рекомендаций для каждой страны, с учетом национальной специфики. Кроме того, чтобы помочь странам разобраться в требованиях международных стандартов, ОЭСР разработала Глоссарий международных стандартов в области уголовного права в сфере борьбы с коррупцией¹. Данная глава основана на положениях Глоссария и отчетов по странам, входящим в Стамбульский план действий.

С момента принятия рекомендаций Стамбульского плана действий и непосредственно перед началом мониторинга выполнения этих рекомендаций несколько стран внесли серьезные и существенные изменения в положения уголовного законодательства в сфере борьбы с коррупцией. В 2006 г. Армения, Азербайджан и Грузия внесли поправки в свои Уголовные кодексы. В 2007 г. Казахстан принял Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией, который предусматривает внесение ряда поправок в положения об административных и уголовных правонарушениях. Проекты законов о борьбе с коррупцией, направленные на введение международных стандартов в национальное законодательство, были подготовлены в Украине и находятся на рассмотрении парламента, но пока не были приняты. В 2005 г. в Таджикистане был принят Закон «О борьбе с коррупцией», включающий ряд позитивных изменений, но эти положения пока не были внесены в Уголовный кодекс и бездействуют. В Кыргызстане после проведения мониторинга в рамках Стамбульского

плана действий не было внесено никаких изменений в уголовное законодательство по вопросам борьбы с коррупцией.

Разъяснение и гармонизация национального законодательства в области борьбы с коррупцией

В регионе коррупцию часто рассматривают как административное правонарушение. Некоторые коррупционные действия охватываются как уголовными, так и административными санкциями с разными механизмами применения; при этом меры административного воздействия должны применяться в отношении правонарушений, которые не могут быть квалифицированы как преступления. Учитывая этот переклест, правоохранительные органы или органы по проведению внутренних расследований предпочитают использовать более мягкие административные санкции, поскольку уголовный процесс предусматривает более высокий стандарт доказывания и более сложные процедуры. Тем не менее, международные конвенции признают опасность коррупции и требуют введения уголовной ответственности за коррупционные преступления. Таким образом, несмотря на то, что во многих странах бывшего Советского Союза существует тенденция декриминализации и гуманизации законодательства, в частности, замены уголовной ответственности на другие типы ответственности, коррупционные правонарушения должны в целом квалифицироваться как преступления и преследоваться в уголовном порядке правоохранительными органами. Введение коррупционных правонарушений в систему уголовной юстиции будет также гарантировать правонарушителям проведение справедливого судебного разбирательства, которое иногда отсутствует при рассмотрении дел в административном порядке.

Большинство стран Стамбульского плана действий приняли специальные законы о борьбе с коррупцией. Эти законы гораздо шире, чем уголовные кодексы, положения о борьбе с коррупцией в административном законодательстве и законах о государственной службе. Как правило, они охватывают широкий перечень коррупционных нарушений и предусматривают суровые меры наказания, создавая тем самым впечатление о наличии сильной правовой базы. Но эти законы не могут прямо применяться, если их положения не включены в уголовное или административное законодательство, и, таким образом, они бездействуют. Например, в законе о борьбе с коррупцией может говориться о том, что какие-то конкретные действия следует квалифицировать как уголовное правонарушение, предусматривающее наказание в рамках уголовного процесса. Но если эти действия не включены в уголовный кодекс, закон о борьбе с коррупцией не действует.

Вставка 2. Частичное дублирование закона о коррупции, положений уголовного и административного законодательства в Украине

Закон Украины «О борьбе с коррупцией» содержит определение понятия «коррупция». Согласно статье 1 Закона, коррупционные деяния включают: незаконное получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, в связи с выполнением таких функций материальных благ, услуг, льгот и других преимуществ, в том числе принятие или получение предметов (услуг) путём их приобретения по цене (тарифу), которая существенно ниже, чем фактическая стоимость, а также получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, кредитов или ссуд, приобретение ценных бумаг, недвижимости или иного имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

За нарушение закона предусмотрена административная ответственность. Таким образом, этот закон является независимым законодательным актом, который не может использоваться в уголовном производстве. Однако статья 1 Закона достаточно широко сформулирована и охватывает получение взятки, что является уголовным правонарушением согласно статье 368 Уголовного кодекса Украины. В связи с этим крайне трудно разграничить два законодательных акта, и таким образом появляется возможность для использования этого частичного совпадения во избежание уголовной ответственности за получение взятки и другие преступления.

Источник: Стамбульский план действий, обзорный и мониторинговый доклад по Украине.

Как отмечалось выше, многие страны Стамбульского плана действий в течение последних нескольких лет внесли существенные изменения в законодательство о борьбе с коррупцией. В большинстве случаев страны приложили усилия для того, чтобы укрепить и прояснить положения об уголовной ответственности. Казахстан также принял ряд мер для разъяснения соотношения уголовного и административного законодательства о борьбе с коррупцией. Грузия внесла изменения в законодательство о публичной службе и конфликте интересов, чтобы гармонизировать его с международными стандартами. Во многих случаях гармонизация новых уголовных процедур с другими частями законодательства о борьбе с коррупцией пока не завершена, и этот процесс необходимо продолжить. Одним из препятствий на пути гармонизации является тот факт, что одно ведомство (например, Генеральная прокуратура) отвечает за уголовное законодательство, а законом о борьбе с коррупцией занимается другое ведомство. Такое отсутствие взаимодействия негативно сказывается на эффективности реализации законодательства.

Составы преступлений

Взятничество и другие преступления, связанные с коррупцией

До проведения программы обзора и мониторинга все страны, входящие в Стамбульский план действий, уже имели в своем законодательстве положения об основных преступлениях, связанных с коррупцией. Прежде всего, они включали положения об уголовной ответственности за *получение* и *дачу* взятки. Законодательства стран региона также включали уголовную ответственность за такие преступления, связанные с коррупцией, как *подделка* (включая фальсификацию бухгалтерских документов), *присвоение или растрата государственного имущества* и *злоупотребление служебным положением*. Недавно большинство стран также ввели уголовную ответственность за *отмывание денежных средств*. *Торговля влиянием* является еще достаточно новым понятием для региона, и пока только Азербайджан и Грузия включили это положение в свое законодательство. В регионе не введена уголовная ответственность за *незаконное обогащение*. Такие правонарушения, как *препятствование отправлению правосудия* и *сокрытие* не рассматривались в рамках Стамбульского плана действий.

Предложение, обещание и требование взятки

Международные стандарты требуют криминализации *предложения*, *обещания* и *дачи* взятки. Все три типа действия рассматриваются как противоправное поведение, которое должно быть запрещено и подлежать наказанию. Несмотря на то, что все страны Стамбульского плана действий ввели уголовную ответственность за дачу взятки, многие из них не определили предложение и обещание дачи взятки в качестве самостоятельного полного преступления. Вместо этого эти страны ввели уголовную ответственность за *подготовку* или *попытку* совершения преступления (в том числе и взятничества), которая может охватывать некоторые, но необязательно все случаи предложения или обещания дачи взятки. Например, суды некоторых стран могут считать, что устное предложение взятки не является попыткой дачи; взяткодатель должен совершить дальнейшие действия для совершения преступления, например, снять в банке деньги, предназначенные для дачи взятки. Поскольку для доказательства факта взятничества необходимо доказать наличие преступного сговора между двумя сторонами, подготовка или попытка дачи взятки может не распространяться на случаи предложения взятки, если должностному лицу, для которого она предназначалась, ничего не было об этом известно или оно отказалось от принятия взятки, или если

должностное лицо воздержалось от каких-либо действий, или если предложение о даче взятки осуществлялось через посредника.

Международные стандарты также требуют введения уголовной ответственности за *просьбу, требование, согласие на получение и получение* взятки. Фактом просьбы или требования дачи взятки считаются те случаи, когда должностное лицо дает понять другому лицу, что оно должно заплатить взятку за действия или бездействие должностного лица. Преступление считается совершенным, если должностное лицо попросило или потребовало взятку; в наличии согласия между взяткодателем и должностным лицом нет необходимости. Более того, лицо, у которого просят взятку, может не знать об этом или не получить просьбу о даче взятки (например, требование перехвачено правоохранительными органами до того момента, как оно стало известным адресату). С другой стороны, получение взятки имеет место только в том случае, когда должностное лицо действительно получает взятку. Фактом согласия на получение взятки является согласие государственного чиновника на предложение или обещание о даче взятки от взяткодателя, хотя взятка может быть еще не получена.

Все страны, входящие в Стамбульский план действий, ввели уголовную ответственность за получение и дачу взятки, но многие из них не квалифицируют в качестве полных и самостоятельных уголовных преступлений *просьбу, требование или согласие на получение взятки*. В некоторых стран этот пробел в законодательстве заполняется за счет ответственности за *вымогательство и провокацию* взятки. Эти положения могут быть неадекватными, поскольку *просьба или требование дачи взятки* не всегда означает *вымогательство или провокацию* взятки, например, если *просьба или требование взятки* не связаны с угрозой нанесения вреда.

На данный момент три страны – Армения, Азербайджан и Грузия – криминализировали как отдельные преступления *предложение, обещание, просьбу и требование взятки* в своих измененных уголовных кодексах. Многие страны указывают на то, что им придется столкнуться с серьезными практическими проблемами, связанными с обеспечением достаточных доказательств для доказывания таких правонарушений. Например, в Казахстане правовое сообщество считает, что положения, связанные с предложением или обещанием взятки, приведут к серьезным трудностям в практической деятельности. Несомненно, необходимо повышать уровень знаний в этой области. Пока же большинство стран продолжают полагаться на положения о попытке и подготовке, *вымогательстве и провокации* взятки. В то же время мало известно о

судебной практике или практике использования этих правонарушений в делах о взяточничестве для определения того, являются ли они достаточной доказательной базой для криминализации всех форм предложения, обещания, просьбы и требования взятки.

Нематериальные выгоды

Неправомерные преимущества могут предоставляться в материальной и нематериальной форме. Это могут быть такие материальные и нематериальные выгоды, как отпуск, еда и алкоголь, сексуальные услуги, зачисление в школу ребенка должностного лица, предоставление авторских прав, страхование жизни, членство в эксклюзивном клубе, назначение на политическую должность или продвижение по службе. Тем не менее, в странах Стамбульского плана действий определение взятки часто носит более узкий характер. В этих странах используются такие определения взяточничества, которые непосредственно не включают все выгоды в материальной и нематериальной форме

Поправки о нематериальных выгодах недавно были внесены в уголовные кодексы Армении и Азербайджана. Новый Уголовный кодекс Казахстана включает лишь положения о материальных выгодах и имущественных правах. В Украине и Грузии законодательства не содержат четких положений о нематериальных выгодах и нуждаются в дальнейшем уточнении, чтобы включить нематериальные выгоды в перечень неправомерных преимуществ. Уголовные кодексы Кыргызстана и Таджикистана не охватывают нематериальные выгоды.

Из-за крайне небольшого количества дел, связанных с коррупцией, судебная практика в странах Стамбульского плана действий недостаточна, чтобы позволить четкую оценку того, охватываются ли достаточным образом нематериальные выгоды. Несомненно, доказать факт предложения или согласия на получение нематериальных выгод гораздо труднее по сравнению со случаями непосредственной передачи денег взяточдателем должностному лицу.

Таблица 5. Нематериальные выгоды

Страна	Нематериальные выгоды	Цитата из законодательства
Армения	Включены	Статья 311 Уголовного кодекса: «Получение взятки должностным лицом, лично или через посредника, для себя или для другого лица денег, прав на имущество, ценных бумаг и других привилегий...».
Азербайджан	Включены	Статья 311 (пассивное взяточничество) и статья 312 (активное взяточничество): «...любые материальные и другие ценности, привилегии и преимущества...».
Грузия	Не включены	
Казахстан	Не включены	
Кыргызстан	Не включены	
Таджикистан	Не включены	
Украина	Не включены	

Source: Источник: доклады по странам-членам Стамбульского плана действий.

Определение понятия «должностное лицо»

В целях криминализации коррупции определение понятия «национальное публичное должностное лицо» должно быть широким и включать, среди прочего, любое лицо, которое занимает должность в законодательных, исполнительных или административных, судебных органах власти на всех уровнях государственного управления, включая глав государств, министров и других сотрудников государственного аппарата. Существуют разные способы формулировки определения, охватывающего все категории публичных должностных лиц в целях уголовного преследования за коррупцию. Уголовное законодательство может отсылать к определению, данному в другом законодательном акте (например, в законе о государственной службе), или содержать полное определение в уголовном кодексе.

В странах Стамбульского плана действий используются разные подходы: часто в уголовном законодательстве дается определение должностного лица для целей уголовного права и оно может содержать ссылки на другие акты; другие законодательные акты содержат различные определения этого понятия, исходя из целей и задач этих актов. Одним из недостатков, выявленных в данном регионе, является отсутствие

достаточно четкого определения должностного лица, которое носит фрагментарный характер и дается в многочисленных законодательных актах, которые включают частично совпадающие и отличающиеся друг от друга положения (как об этом свидетельствует пример Казахстана). Несмотря на то, что правоохранительные органы заявляют об отсутствии каких-либо проблем в практической деятельности, из-за отсутствия четкого определения и существующих противоречий чиновники не могут получить ясное представление о своих правах и обязанностях, что в будущем может стать источником юридических разногласий, когда адвокаты станут играть более активную роль в судах при рассмотрении дел, связанных с коррупцией.

Еще одним серьезным недостатком является слишком узкий характер определения должностного лица (например, в грузинском законодательстве говорится лишь о государственных служащих, выполняющих «оплачиваемую работу»). Более того, в данном регионе определение должностного лица четко не охватывает чиновников местных органов самоуправления, членов региональных парламентов и чиновников, представляющих государственные интересы в коммерческих компаниях.

Вставка 3. Определение понятия «должностное лицо» в Казахстане

В Казахстане в нескольких законодательных актах дается разное определение возможных правонарушителей, несущих дисциплинарную, административную или уголовную ответственность за нарушения, связанные с коррупцией.

Правонарушителями, несущими уголовную ответственность за коррупционные преступления, могут быть лица, уполномоченные на исполнение государственных функций, государственные служащие и лица, занимающие высокие государственные посты. Две последние категории не упоминаются в Законе о борьбе с коррупцией 1998 г. в качестве субъектов коррупционных правонарушений. Кроме того, в Законе о государственной службе 1999 г. заложены правовые основы для дисциплинарной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией, и содержится классификация должностных лиц двух категорий: политические и административные должностные лица. Кроме того, в Кодексе административных правонарушений, который предусматривает привлечение к административной ответственности, дается определение понятия «должностное лицо», которое лишь частично совпадает с определениями понятий «должностное лицо» и «лица, уполномоченные на исполнение государственных функций», данными в Уголовном кодексе. Эти разные и противоречащие друг другу определения не дают возможности четко определить тип ответственности по делам, которые однозначно не подпадают под уголовную юрисдикцию.

Власти Казахстана, тем не менее, утверждают, что в этой области у правоохранительных органов не возникает никаких проблем.

Подкуп иностранных должностных лиц

В целях борьбы с коррупцией в условиях глобализации экономики необходимо ввести уголовную ответственность за подкуп иностранных публичных должностных лиц. Необходимо, чтобы эти положения были четко определены либо за счет расширения понятия «национальное должностное лицо», либо за счет введения отдельного состава преступления «дача взятки иностранным и международным должностным лицам». Как и определение понятия «национальное должностное лицо», определение понятия «иностранное или международное должностное лицо» должно быть достаточно широким, чтобы охватывать различные категории.

В 2003 г. ни одна из стран Стамбульского плана действий не предусматривала уголовной ответственности за подкуп иностранных публичных должностных лиц. С момента начала обзора и мониторинга ситуация улучшилась: четыре страны (Армения, Азербайджан, Грузия и Казахстан) ввели уголовную ответственность за дачу взятки иностранным и международным должностным лицам; Правительство Украины подготовило законопроект о введении ответственности за подкуп иностранных государственных чиновников и передало его на рассмотрение парламента.

Это является положительным результатом; тем не менее, в новых законодательных актах имеется ряд недостатков. В некоторых законах квалификация подкупа международных должностных лиц ограничивается представителями международных организаций, членами которых является данная страна (в Уголовном кодексе Армении было такое положение, но оно было упразднено в 2006 г.). Кроме того, страны нередко ссылаются на определение должностного лица, данное в законодательстве иностранного государства или международной организации, что может приводить к возникновению проблем на практике, если определение, данное в иностранном или международном законодательном акте, не является достаточно широким или его сложно найти, или растолковать. И наконец, все эти законодательные положения были внесены совсем недавно, и пока еще слишком рано судить об эффективности их применения на практике.

Таблица 6. Криминализация подкупа иностранных должностных лиц

Армения	Включена с 2006 г.
Азербайджан	Частично включена с 2006 г. – распространяется на международных служащих, но не на иностранных публичных должностных лиц
Грузия	Включена с 2006 г.
Казахстан	Включена с 2007 г.
Кыргызстан	Не включена
Таджикистан	Не включена
Украина	Не включена

Взятничество через посредников и в интересах третьих лиц

Многие крупные дела о взятничестве связаны с предложением, обещанием или дачей взятки не непосредственно должностному лицу, а через посредника. В качестве посредника может выступать физическое или юридическое лицо.

Страны Стамбульского плана действий используют разные методы борьбы с взятничеством через посредников. В законодательстве многих стран содержатся положения, касающиеся дачи или получение неправомερных преимуществ *напрямую* или *косвенным путем*, и этого может быть достаточно. Более проблематичная ситуация возникает в странах, которые опираются на положение уголовных кодексов об ответственности *соучастников*, деяния которых предусматривают более мягкое наказание. Если взяткодатель использует посредника для дачи, предложения или обещания взятки, согласно этим положениям к ответственности может привлекаться посредник, но не взяткодатель. Этим странам (в частности, Кыргызстану и Украине) следует внести изменения в свои законы, чтобы они содержали четкие положения о взятничестве через посредников.

Согласно положениям всех соответствующих международных конвенций, взятничество считается совершенным, если неправомерное преимущество предоставляется государственному чиновнику или *третьему лицу-бенефициару*. Для того, чтобы устранить существующие лазейки в законодательстве, необходимо, чтобы определения преступлений, связанных с взятничеством, включали все случаи, когда преимущество передается *напрямую* третьему лицу с согласия или ведома должностного лица. Что касается посредников, то бенефициаром может быть любое лицо, независимо от его/ее связи с должностным лицом. Таким образом, бенефициаром может стать член семьи, компания, политическая организации, профсоюз или благотворительное учреждение.

В Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Украине положения о взяточничестве прямо не распространяются на неправомерные выгоды, предоставленные третьим лицам. Этим странам необходимо внести соответствующие изменения в свои законодательства.

Торговля (злоупотребление) влиянием

Торговля (злоупотребление) влиянием имеет место в тех случаях, когда лицо, обладающее реальным или вероятным влиянием на принятие решения должностным лицом, предлагает использовать свое влияние в обмен на предоставление неправомерных выгод, даже если должностное лицо не получает никакой личной выгоды. Должностное лицо может вообще ничего не знать о коррупционной сделке.

Введение уголовной ответственности за торговлю влиянием направлено на ближайшее окружение государственного чиновника или политическую партию, членом которой он является, и нацелено на пресечение коррупционной деятельности тех лиц, которые приближены к властным структурам и пытаются воспользоваться своим положением в собственных интересах, что способствует распространению коррупции. В таких случаях возникают трехсторонние отношения, когда лицо, обладающее реальным или предполагаемым влиянием на должностных лиц, предлагает свои услуги в обмен на получение неправомерной выгоды от лица, нуждающегося в использовании этого влияния. Данный случай отличается от случаев взяточничества, поскольку от «торговца влиянием» не требуются «совершение каких-либо действий или бездействие», а лишь оказание воздействия на должностное лицо в целях «совершения им каких-либо действий или бездействия». Для выявления факта «ненадлежащего» влияния необходимо, чтобы «торговец влиянием» продемонстрировал свои коррупционные намерения. Таким образом, разрешенные формы лоббирования не подпадают под эти положения.

Азербайджан и Грузия пока являются единственными странами, которые включили положения о торговле влиянием в свои уголовные кодексы (2006 г). Отсутствие прогресса в этой области в других странах, возможно, связано с проблемами выявления различий между разрешенным лоббированием и незаконной торговлей влиянием, либо с трудностями в получении достаточных доказательств для предъявления обвинения в этом преступлении. Отсутствие положений о таких преступлениях лишает страны Стамбульского плана действий мощного инструмента борьбы с «фоновой коррупцией» и может вызывать у граждан разочарование в справедливости публичной администрации.

Меры наказания и конфискация

Обязательная конфискация средств совершения преступления и доходов, промежуточные меры

Для многих коррумпированных чиновников или взяточдателей риск лишения свободы является частью цены, которую они готовы заплатить за последующее использование доходов от своей корыстной противоправной деятельности. Стимулы для совершения коррупционных преступлений можно значительно снизить за счет конфискации доходов, полученных в результате такой преступной деятельности. Сложные финансовые аспекты многих коррупционных преступлений требуют принятия ряда промежуточных мер для выявления, поиска, ареста и изъятия доходов и инструментов коррупции для того, чтобы обеспечить их последующую конфискацию. Эти меры имеют первоочередное значение: коррупция не должна приносить доходы.

Законодательство стран Стамбульского плана действий, в целом, не отвечает международным стандартам, касающимся конфискации и промежуточных мер. (Во многих странах бывшего Советского Союза конфискация рассматривается как дополнительное наказание, которое применяется исключительно в связи с тяжкими или особо тяжкими преступлениями). В большинстве стран Стамбульского плана действий конфискация не является обязательной для всех преступлений, связанных с коррупцией. Узкий подход используется и при решении вопроса о том, что следует считать доходами, полученными в результате преступной деятельности. Иногда изъятию и конфискации подлежат лишь средства совершения преступления. Доходы, полученные в результате коррупции, должны включать любые экономические выгоды, а также любые сбережения средств, полученные благодаря сокращению расходов в результате таких преступлений. Типичным примером может служить дело компании, получившей подряд от правительственного агентства в результате подкупа государственного чиновника, отвечавшего за выбор подрядчика. Конфискации подлежат как сумма взятки (данной государственному чиновнику), так и прибыль, полученная компанией в результате выполнения данного подряда. Такие доходы подлежат конфискации в денежной или в натуральной форме, например, имущество, приобретенное взяточдателем в результате получения подряда, присужденного получившим взятку должностным лицом. Конфискации могут подлежать и такие неденежные активы, как акции компании.

Вставка 4. Штраф компании «Сименс» в размере 1 + 200 млн. евро

Согласно Разделу 30 Закона Германии об административных правонарушениях, максимальный размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо за совершение административного правонарушения, в том коррупции, составляет 1 млн. евро. Кроме того, суд вправе отнять «финансовую выгоду», полученную в результате данного правонарушения, без ограничений максимальной суммы.

В октябре 2007 г. Окружной суд Мюнхена вынес приговор компании «Сименс» за преступления, связанные с коррупцией, которые были совершены телекоммуникационным подразделением компании. Согласно решению суда бывший менеджер этого подразделения давал взятки должностным лицам в России, Нигерии и Ливии в 77 случаях в период с 2001 по 2004 г. с целью получения контрактов от имени компании «Сименс». Предполагалось, что он действовал в сговоре с другими сотрудниками компании.

Суд наложил на «Сименс» денежный штраф в размере 201 млн. евро, который включал максимально возможный штраф в 1 млн. евро за правонарушение и конфискацию доходов от взяточничества в размере 200 млн. евро. Суд постановил, что компания «Сименс» незаконно получила экономическую выгоду в размере не менее 200 млн. евро в результате противоправных действий ее бывшего сотрудника.

Против компании и нескольких ее менеджеров также возбуждены дела в Германии и других странах после того, как власти Лихтенштейна обнаружили, что часть «черного фонда» компании использовалась для подкупа иностранных должностных лиц.

Источник: «Уолл-стрит джорнел», 28 декабря 2007 г.

Тем не менее, после начала работы Стамбульского плана действий в некоторых странах положение улучшилось. С 2006 г. в Армении и Азербайджане было введено положение об обязательной конфискации доходов, полученных в результате серьезных преступлений, связанных с коррупцией. Эти страны также ввели положения об эквивалентной конфискации. Однако новые положения пока не были апробированы на практике, и поэтому только будущее покажет, насколько они являются эффективными. В Грузии конфискация доходов от коррупции предусматривается не только в рамках уголовного процесса, но и при помощи административных мер. Суд принимает решение о конфискации доходов от коррупции при рассмотрении всех правонарушений, связанных с коррупцией.

Согласно утверждением должностных лиц в Казахстане взятки могут быть конфискованы, однако это четко не прописано в положениях уголовного законодательства. Планируется, что новое законодательство Казахстана также будет включать положения об эквивалентной

конфискации. В Кыргызстане, Таджикистане и Украине предусматривается конфискация доходов, полученных в результате серьезных преступлений (например, получение взятки считается серьезным преступлением), однако в этих странах отсутствуют механизмы проведения конфискации в связи с менее серьезными преступлениями (например, дача взятки не считается серьезным преступлением) или эквивалентной конфискации, а также конфискации, когда взятка была передана третьему лицу. Отсутствие этих механизмов также препятствует выполнению запросов иностранных государств о конфискации доходов, полученных в результате преступной деятельности (см. параграф 148).

Ни в одной из стран-членов Стамбульского плана действий не принято всеобъемлющего законодательства о защите от необоснованной конфискации добросовестных третьих лиц.

Промежуточные меры – т.е. инструменты выявления, поиска, ареста и изъятия доходов и средств совершения коррупционных преступлений, - играют важную роль в сохранении коррупционных доходов до вынесения решения суда об их конфискации. Чтобы не ставить под угрозу проведение расследования, суды ряда стран могут запрещать финансовым учреждениям, в которых находятся замороженные счета, информировать их владельцев о таком замораживании. Использование механизмов замораживания счетов и изъятия доходов также может эффективно использоваться для выявления владельцев счетов. Суды ряда стран могут также заморозить счет, но разрешить снятие с него небольших сумм. Несмотря на то, что большинство стран Стамбульского плана действий имеют в своем распоряжении правовые инструменты для замораживания и изъятия потенциальных коррупционных доходов, эти инструменты крайне редко используются при проведении расследования.

Пропорциональные и сдерживающие санкции за активное взяточничество

Эффективные, пропорциональные и сдерживающие санкции являются важными компонентами борьбы с коррупцией. Несмотря на то, что наказания за пассивное взяточничество (получение взятки) носят достаточно суровый характер в законодательствах многих стран-членов Стамбульского плана действий, санкции за активное взяточничество (дачу взятки) не оказывают необходимого сдерживающего воздействия. Действующие максимальные меры наказания за активное и пассивное взяточничество представлены в Таблице 7.

Таблица 7. Санкции за активное и пассивное взяточничество

Страна	Санкции за активное взяточничество	Санкции за пассивное взяточничество
Армения	Лишение свободы сроком до 5 лет	Лишение свободы сроком до 5 лет
Азербайджан	Лишение свободы сроком от 2 до 5 лет	Лишение свободы сроком от 4 до 8 лет, и от 8 до 12 лет при отягощающих обстоятельствах
Грузия	Лишение свободы сроком до 3 лет, и до 9 лет при отягощающих обстоятельствах	Лишение свободы сроком от 6 до 9 лет, и до 15 лет при отягощающих обстоятельствах
Казахстан	Лишение свободы сроком до 3 лет, при отягощающих обстоятельствах – до 15 лет	Лишение свободы сроком до 5 лет; и до 15 лет при отягощающих обстоятельствах
Кыргызстан	Лишение свободы сроком до 3 лет, при отягощающих обстоятельствах – от 3 до 8 лет	Лишение свободы сроком от 5 до 8 лет, при отягощающих обстоятельствах – от 7 до 12 лет
Таджикистан	Лишение свободы сроком до 5 лет, при отягощающих обстоятельствах – от 5 до 10 лет	Лишение свободы сроком до 5 лет, при отягощающих обстоятельствах – до 12 лет
Украина	Лишение свободы сроком от 2 до 5 лет	Лишение свободы сроком от 2 до 5 лет, и от 3 до 8 лет при отягощающих обстоятельствах

Меры наказания за взяточничество также должны быть достаточно суровыми, чтобы обеспечивать требования для экстрадиции и взаимной юридической помощи. Большинство стран могут обращаться с просьбой, а также осуществлять экстрадицию и взаимную юридическую помощь только при расследовании преступлений, которые караются достаточно суровыми мерами наказания. Если дела, связанные с коррупцией, не вписываются в эти рамки, международное сотрудничество становится невозможным.

На практике складывается такая ситуация, что меры наказания, применяемые судами стран Стамбульского плана действий, значительно мягче максимальных мер наказания, предусмотренных законом. В большинстве случаев, которые были рассмотрены в ходе проведения оценки, в качестве наказания используются незначительные штрафы. Необходимо изучить причины отсутствия серьезных мер наказания.

Вопрос о максимальных санкциях неразрывно связан с вопросом о сроках давности привлечения к ответственности. Если санкции не оказывают сдерживающего воздействия, а активное взяточничество не

считается тяжким или особо тяжким преступлением, срок давности может быть слишком коротким, особенно учитывая скрытый характер коррупции.

Иммуниеты и срок давности

Кому предоставляется иммунитет, тип иммунитета и критерии снятия иммунитета

Во многих странах определенным должностным лицам предоставляется иммунитет от уголовного преследования, чтобы обеспечить их независимость и защитить от злоумышленного преследования. С другой стороны, наличие иммунитета может служить серьезным препятствием для проведения расследования и уголовного преследования в связи с коррупционными правонарушениями, совершенными этими должностными лицами. Это может подрывать доверие общественности к государственной службе и верховенству права. Иммунитет должностных лиц судебных и прокурорских органов также может препятствовать уголовному преследованию лица, замешанного в коррупции с участием должностного лица судебных или прокурорских органов, даже если это лицо не пользуется иммунитетом.

В сфере предоставления иммунитета не существует строгих международных стандартов. Тем не менее, Конвенция ООН против коррупции требует от своих участников обеспечения «надлежащей сбалансированности 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 преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией». Передовая международная практика предусматривает, что иммунитеты должны быть *функциональные* по своей природе, т.е. применяться лишь к действиям, осуществляемым в связи с исполнением служебных обязанностей, и *временными*, т.е. применяться только когда должностное лицо пребывает в должности. Важную роль играет эффективная система *снятия иммунитетов*.

Во многих странах Стамбульского плана действий системы иммунитетов нуждаются в реформировании. Иммунитет предоставляется слишком большому количеству должностных лиц на общенациональном и даже на местном уровне. В Армении масштабы предоставления иммунитетов не были сокращены в соответствии с данными

рекомендациями, а наоборот расширены: в 2005 г. был расширен иммунитет для президента, иммунитет также был предоставлен омбудсмену.

В странах Стамбульского плана действий иммунитеты носят не функциональный, а абсолютный характер и охватывают все действия публичного должностного лица, осуществляемые как во время исполнения служебных обязанностей, так и вне их. Например, если должностное лицо, находясь за рулем автомобиля, превышает скорость, нарушает правила дорожного движения и в результате наносит травму другому лицу, оно может быть защищено своим иммунитетом, даже если у него не было необходимости в превышении скорости в связи с выполнением служебных обязанностей (такая необходимость может возникать в том случае, если офицер полиции, находясь за рулем автомобиля, ведет преследование преступника). Должностные лица с неприкосновенностью могут быть подвергнуты аресту только в том случае, если их задержали на месте преступления в момент совершения противоправных действий (однако, в Украине, например, даже такая мера воздействия не разрешена).

Правила снятия иммунитетов нередко носят общий характер и не содержат четких критериев; процесс снятия иммунитета также должен быть более прозрачным. В большинстве стран Стамбульского плана действий иммунитет может быть снят с помощью парламентских процедур или на основании решения конституционного суда. Этим странам необходимо обеспечить прозрачность и открытость этих процедур и снятие иммунитета за такие «серьезные» преступления, как коррупция. Эти процедуры также должны предусматривать возможность сбора доказательств, необходимых для снятия иммунитета. Другими словами, они должны включать обычные методы проведения расследования, в том числе допросы свидетелей, а также выявление и изъятие банковских и финансовых документов.

Срок давности привлечения к ответственности

Учитывая то, что коррупция и преступления, связанные с коррупцией, носят скрытый характер, необходимо, чтобы срок давности был достаточно продолжительным, чтобы у следственных органов было время для проведения расследования. Многие коррупционные преступления остаются неизвестными в течение многих лет, например, до тех пор, пока не сменится режим или должностное лицо не оставит свой пост. Эти дела также могут оказаться достаточно сложными и потребовать сбора большого объема доказательств и проведения анализа сложных бухгалтерских и финансовых документов. Может также возникнуть

необходимость в сборе доказательств за границей, что может потребовать очень много времени.

Как отмечалось выше, в некоторых странах Стамбульского плана действий применяются относительно мягкие санкции в отношении активного взяточничества (дачи взятки), которое не всегда считается серьезным преступлением. Срок давности по таким делам в некоторых странах составляет всего два года (Грузия и Кыргызстан). Армения увеличила максимальный срок наказания за дачу взятки в 2006 г., и теперь срок давности продлен до 10 лет.

Международное сотрудничество и взаимная юридическая помощь

Многие крупные дела, связанные с коррупцией, носят международный характер: взяткодатель может находиться за границей, доходы от преступной деятельности могут экспортироваться или правонарушитель может бежать из страны, в которой было совершено преступление. Таким образом, эффективные меры экстрадиции и взаимной юридической помощи играют важнейшую роль в борьбе с коррупцией.

Страны используют различные методы для получения или предоставления экстрадиции и взаимной юридической помощи в делах о коррупции. Обычным решением являются двусторонние соглашения, в качестве альтернативы могут использоваться многосторонние соглашения или конвенции. Эти соглашения можно применять при расследовании уголовных дел в целом, как, например, Минский договор, который подписали большинство стран, входящих в Стамбульский план действий. Это могут быть и конвенции, которые применяются исключительно к коррупционным делам, как, например, Конвенция ООН против коррупции. И наконец, некоторые страны Стамбульского плана действия (например, Армения) приняли законодательные акты, которые позволяют сотрудничеству в случае отсутствия договора. Независимо от типа решения, окончательной проверкой его действенности для стран Стамбульского плана действий является возможность запрашивать и предоставлять экстрадицию и взаимную юридическую помощь не только в пределах региона, но и в отношениях с важными торговыми и инвестиционными партнерами, а также с ведущими экономически развитыми странами во всем мире.

Правовая база для экстрадиции и взаимной юридической помощи, как правило, включает определенные предварительные условия сотрудничества. Одним из таких условий является «обоюдная

криминализация»: запрашивающая страна может добиваться сотрудничества только в том случае, если речь идет о деянии, которое определено как преступление в запрашиваемой стране. Если в этой стране данное деяние не является преступлением, то в сотрудничестве может быть отказано. Это может произойти в случаях торговли влиянием или незаконного обогащения, которые не являются преступлениями в некоторых странах Стамбульского плана действий. Другими условиями, на которые следует обратить внимание, являются случаи, когда запрос на экстрадицию касается граждан запрашиваемой страны, а также минимальный уровень наличия доказательств о совершении преступления, необходимый для оказания помощи.

Еще одним слабым звеном в сфере оказания взаимной юридической помощи является вопрос о доходах, полученных в результате коррупции. Ни одна из стран, входящих в Стамбульский план действий, не может выполнить запрос иностранного государства о выявлении, замораживании, конфискации или репатриации доходов, полученных в результате коррупции. Возможность выполнения такого запроса играет важную роль в проведении расследования коррупционных преступлений и возвращении коррупционных доходов.

Кроме того, нет четкого представления о том, насколько эффективно действуют на практике договоренности об экстрадиции и оказании взаимной юридической помощи. Опыт других стран показывает, что адекватная договорная и законодательная база не гарантируют обеспечения эффективного международного сотрудничества. Не менее важную роль в этом вопросе играют эффективные институты, такие как надлежащим образом подготовленные сотрудники судебных органов и обеспеченные необходимыми ресурсами центральные органы, отвечающие за эти вопросы. Для оценки практического функционирования системы взаимной юридической помощи и экстрадиции также необходимы подробные и полные статистические данные. Необходимо провести дополнительные исследования, чтобы выяснить, насколько эффективно работают страны Стамбульского плана действий в этом направлении.

Ответственность юридических лиц за правонарушения, связанные с коррупцией

Привлечение юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения является давно устоявшимся принципом в системах общего права. Однако для большинства стран Западной Европы это

является относительно новой концепцией, которая только начинает появляться во многих других странах, в том числе и в Восточной Европе.

Несмотря на то, что ряд международных конвенций предусматривают привлечение к ответственности юридических лиц за коррупцию, в странах Стамбульского плана действий продолжаются споры о целесообразности введения такой ответственности. Противники внесения данного положения считают, что осуждение корпорации за преступный умысел носит искусственный характер. Они утверждают, что в отношении организации невозможно применить наказание в виде лишения свободы или достигнуть многих целей уголовных санкций, таких как реабилитация и наказание. С другой стороны, сторонники введения данного положения считают, что корпорации играют важную роль в обществе и экономике и, следовательно, могут наносить значительный ущерб. Таким образом, они должны отвечать перед законом таким же образом, как и физические лица. Санкции оказывают воздействие на корпорации, влияя на их репутацию и подрывая их финансовое положение в результате наложения денежных штрафов.

Введение положений об ответственности юридических лиц может играть особенно важную роль в расследовании дел о коррупции. Корпорации становятся все более масштабными и децентрализованными, что приводит к более разрозненному процессу организации их деятельности и принятия решений. Нередко в одной компании трудно найти одного или нескольких сотрудников, отвечающих за принятие конкретного решения. Таким образом, компании могут быть более склонными к тому, чтобы участвовать во взяточничестве, поскольку вероятность найти физическое лицо, ответственное за принятие решения, крайне мала. Корпорации также нередко создают финансовые структуры и системы бухгалтерского учета, которые позволяют скрывать взяточничество и имена лиц, ответственных за принятие того или иного решения. Исходя из этого, введение ответственности юридических лиц за взяточничество будет оказывать сдерживающее воздействие. Это также заставит компании принимать превентивные меры, такие как введения *программ контроля над корпоративной этикой и кодексов этики*.

На данный момент только Грузия ввела ответственность (уголовную) юридических лиц за коррупционные преступления, совершенные их руководителями или сотрудниками. Армения, Азербайджан и Украина работают над проектами законов о введении ответственности юридических лиц за коррупцию. В Казахстане парламентский комитет отклонил подобное предложение, выдвинутое Министерством юстиции.²

Законодательство и органы по борьбе с отмыванием денежных средств

Целью коррупции является получение прибыли правонарушителями, которые совершают преступление. Прибыль может включать собственно взятку (полученную коррумпированным чиновником) или выгоды, полученные в результате коррупционных сделок (для взяткодателя). Отмывание денежных средств – это процесс сокрытия незаконного происхождения доходов, полученных в результате преступной деятельности; этот процесс крайне важен, поскольку позволяет преступникам (взяточполучателям и взяткодателям) пользоваться доходами от коррупции, не раскрывая источника получения этих средств.

Коррупция может приносить огромные доходы. Если значительные доходы получены в результате преступной деятельности, правонарушитель должен найти способ контролирования полученных денежных средств, не привлекая внимания к деятельности, ставшей источником этих доходов, и к лицам, участвовавшим в преступлении. Преступники используют для этого сокрытие источников, изменение формы или перевод денежных средств в другое место, где существует низкая вероятность того, что они будут обнаружены.

Законодательство о борьбе с отмыванием денежных средств включает, среди прочего, криминализацию отмывания денежных средств, полученных в результате преступной деятельности; превентивные обязательства со стороны финансовых учреждений и специализированных нефинансовых коммерческих организаций и специалистов, которые должны сообщать о подозрительных сделках и операциях; создание подразделений финансовой разведки и эффективной системы контроля за финансовыми учреждениями; обеспечение замораживания, изъятия и конфискации доходов, полученных в результате преступной деятельности.

Во всех странах Стамбульского плана действий введена уголовная ответственность за отмывание денежных средств. Тем не менее, в большинстве стран положения об отмывании денежных средств носят слишком узкий характер и не включают специальные положения о владении доходами, полученными в результате коррупции.

Армения, Украина и Грузия несколько лет назад приняли комплексное законодательство о борьбе с отмыванием денежных средств в рамках участия в региональном оценочном механизме (Moneyval). Азербайджан и Казахстан разработали комплекс превентивных мер, но пока не приняли решения о создании подразделений финансовой разведки.

Кыргызстан принял базовое законодательство о борьбе с отмыванием денежных средств и успешно создал подразделение финансовой разведки. Таджикистан отстает от других стран, но в настоящее время занимается подготовкой законопроекта о борьбе с отмыванием денежных средств.

Подразделения финансовой разведки были созданы в большинстве стран (Армении, Грузии, Кыргызстане, России и Украине); такие подразделения еще предстоит создать Азербайджану, Казахстану и Таджикистану. Подразделения финансовой разведки Грузии, Армении и Украины являются членами Группы «Эгмонт». Россия, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан входят в Евразийскую группу по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (Eurasian Group) – региональная структура по типу ФАТФ (FATF), а Армения, Грузия и Украина имеют в ней статус наблюдателей. Как правило, озабоченность вызывают возможности подразделений финансовой разведки справиться с растущим количеством сообщений о подозрительных сделках, а также проблемы, связанные с добросовестностью банков, которые обязаны информировать подразделения финансовой разведки о таких сделках. В некоторых странах улучшилось взаимодействие между подразделениями финансовой разведки и правоохранительными органами: информация, предоставленная подразделениями финансовой разведки в Грузии и Украине, способствовала раскрытию предикатных преступлений, связанных с коррупцией.

Коррупция в частном секторе

Традиционно уголовное законодательство акцентирует внимание на активном и пассивном взяточничестве публичных должностных лиц, а вопросами взяточничества в частном секторе (т.е. взяточничество между двумя частными субъектами, ведущими предпринимательскую деятельность) в первую очередь занималось гражданское (например, в сфере конкуренции) или трудовое законодательство или общие положения уголовного законодательства. Тем не менее, криминализация взяточничества в частном секторе все чаще рассматривается как важный компонент, необходимый для ликвидации пробелов в общей стратегии борьбы с коррупцией, особенно учитывая то, что коррупция в частном секторе подрывает такие моральные ценности, как доверие, уверенность и лояльность, которые являются неотъемлемой частью социально-экономических отношений, а также нарушает основные принципы добросовестной конкуренции. Это особенно важно для стран Стамбульского плана действий в условиях продолжающейся приватизации, которая предусматривает перевод важных бюджетных

средств и передачу регулятивных полномочий государства в частный сектор.

Почти все страны Стамбульского плана действий включили в свои законодательства положения о коррупции в частном секторе (например, статья 200 Уголовного кодекса Армении, статья 308 Уголовного кодекса Азербайджана, статья 221 Уголовного кодекса Грузии, статья 224 Уголовного кодекса Кыргызстана, статья 279 Уголовного кодекса Таджикистана), путем расширения понятия должностного лица и включением в это понятие должностных лиц частного сектора. Так, например, согласно Уголовному кодексу Украины, ответственность за служебные преступления, включая коррупцию, несут следующие категории чиновников: «лица, занимающие на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационных, управленческих или административных обязанностей». Этот явный прогресс, по-видимому, является результатом социалистических исторических традиций в регионе, где раньше не существовало частного предпринимательства и, таким образом, не было существенных различий между государственными чиновниками и должностными лицами государственных предприятий.

Связь между организованной преступностью и коррупцией

Несмотря на то, что не всякая коррупционная деятельность ассоциируется с организованной преступностью, существует достаточно прочная связь между этими двумя явлениями. Например, коррупция является важным фактором в контрабанде наркотиков. В нее могут быть вовлечены работники таможенных органов и полиции по обе стороны границы. Организованная преступность использует коррупцию для оказания влияния на различные сектора системы принятия административных и политических решений, в частности, на судебные и правоохранительные органы. Наряду с насилием (и другими методами принуждения) и отмыванием денежных средств, коррупция является одним из главных инструментов организованной преступности. Ни в одной из стран Стамбульского плана действий не было собрано комплексной информации о связи между организованной преступностью и коррупцией.

Таблица 8. Сводная таблица по криминализации коррупции

	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Украина
Четкие положения об обещании и предложении взятки	ДА	ДА	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ
Четкие положения о взяточничестве через посредника	ДА	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ	ДА	НЕТ
Сдерживающие санкции за активное взяточничество	ДА	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	ДА
Достаточный срок давности	ДА	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	ДА
Надлежащее определение понятия «публичное должностное лицо»	ДА	ДА	Частично	ДА	ДА	Частично	НЕТ
Надлежащие положения о подкупе иностранных должностных лиц	ДА	Частично	ДА	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ
Конфискация и промежуточные меры	Частично	ДА	ДА	ДА	Частично	Частично	НЕТ
Эффективная система иммунитетов: объем и процедуры снятия	НЕТ	ДА	ДА	ДА	НЕТ	Частично	НЕТ
Достаточное законодательство о борьбе с отмыванием денег	ДА	ДА	ДА	Частично	Частично	Частично	ДА
Ответственность юридических лиц	НЕТ	НЕТ	ДА	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ

Source: Источник: доклады по странам Стамбульского плана действий.

Выводы

Ниже представлено описание основных достижений и проблем, связанных с криминализацией коррупции в странах Стамбульского плана действий:

- *Некоторые страны, входящие в Стамбульский план действий, внесли существенные изменения в свои уголовные законодательства, чтобы привести их в соответствие с международными стандартами борьбы с коррупцией, установленными в конвенциях ОЭСР, Совета Европы и ООН. Большинство других стран подготовили комплексные изменения в свои законы, но пока они находятся на рассмотрении парламентов. Это является существенным достижением, особенно учитывая то, что реформирование уголовного права обычно происходит крайне медленно. Следует отметить, что во многих случаях изменения были внесены непосредственно перед проведением программы мониторинга, что свидетельствует об эффективности механизма взаимного давления стран. Тем не менее, в законодательствах еще сохраняется достаточно много пробелов, для ликвидации которых необходимы дальнейшие усилия, направленные на обеспечение выполнения международных стандартов.*
- *Несмотря на то, что международные конвенции требуют криминализации коррупции, во многих странах Стамбульского плана действий существуют параллельные системы административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения; как правило, эти положения частично дублируют друг друга, что, в целом, ослабляет механизмы наказания за совершенные правонарушения. Кроме того, широкие общие законы о борьбе против коррупции, принятые во многих странах, создают впечатление наличия надежной правовой базы, но их положения зачастую не действуют из-за того, что они не подкреплены уголовным или административным законодательством. Страны, участвующие в Стамбульском плане действий, должны обеспечить четкость и гармонизацию своих законодательных актов о борьбе с коррупцией, чтобы создать условия для эффективного уголовного преследования коррупционных правонарушений.*
- *Все страны Стамбульского плана действий ввели уголовную ответственность за дачу и получение взятки, но многие из них*

не выделили предложение, обещание, просьбу или требование взятки в качестве отдельных правонарушений. Вместо этого они полагаются на положения о «попытке» или «подготовки» к совершению активного или пассивного взяточничества, что является недостаточным с точки зрения соблюдения положений международных конвенций.

- *В странах Стамбульского плана действий существуют положения о большинстве других правонарушениях, связанных с коррупцией, которые предусмотрены Конвенцией ООН против коррупции, в том числе отмывание денежных средств, преступления в сфере бухгалтерского учета и хищение имущества. В регионе действует уголовная ответственность за злоупотребление служебным положением, уголовная ответственность за торговлю влиянием пока введена в двух странах Стамбульского плана действий, а ответственность за незаконное обогащение не введена ни в одной из стран этого региона. Некоторые страны также должны внести изменения в уголовное законодательство для того, чтобы четко охватить взяточничество через посредника и получение выгоды третьим лицом.*
- *В определении получения незаконных преимуществ в результате коррупции в целом отсутствуют конкретные и четкие положения о получении нематериальных выгод. Лишь немногие страны внесли соответствующие изменения; в некоторых других странах необходимо дополнительное разъяснение законодательства.*
- *Определение понятия «публичное должностное лицо» должно быть достаточно широким, чтобы включать все категории должностных лиц, на которых распространяются меры уголовной ответственности за преступления, связанные с коррупцией. Уголовные, административные и другие законодательные акты должны содержать гармонизированное определение должностного лица. Всем странам, входящим в Стамбульский план действий, необходимо дать более четкое определение понятия «должностное лицо» в соответствующих законодательных актах. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в регионе в области криминализации подкупа иностранных публичных должностных лиц, всем странам еще*

предстоит проделать немалую работу для обеспечения соответствия этих положений международным стандартам.

- *Прогресс в области обеспечения уголовной, административной или гражданской ответственности юридических лиц за коррупционные преступления ограничен. Пока только Грузия ввела уголовную ответственность юридических лиц за коррупцию. Некоторые страны уже приступили к работе в этом направлении, которую необходимо активно проводить в будущем.*
- *Конфискация средств совершения преступления и доходов, полученных в результате коррупции, не является обязательной в странах данного региона. Некоторые страны предусматривают конфискацию доходов, полученных в результате серьезных преступлений, связанных с коррупцией, в том числе эквивалентную конфискацию. Несмотря на то, что максимальные меры наказания за пассивную коррупцию являются, в целом, достаточно суровыми, на практике суды применяют гораздо более мягкие и слабые меры (например, небольшие штрафы). Ситуация с активным взяточничеством разительно отличается, и меры наказания за такие преступления не являются пропорциональными и сдерживающими. Эти проблемы нередко усугубляются за счет слишком непродолжительного срока давности привлечения к ответственности, что препятствует эффективному уголовному преследованию коррупционных преступлений.*
- *В странах Стамбульского плана действий предоставление широких иммунитетов публичным должностным лицам и отсутствие четких процедур их снятия продолжает служить препятствием для проведения эффективного расследования, уголовного преследования и вынесения приговоров за коррупционные преступления. Реформы в этой области должны, таким образом, быть направлены на введение положений о функциональном и временном иммунитете и обеспечивать четкие процедуры снятия иммунитета.*
- *Несмотря на то, что некоторые страны улучшили положения об экстрадиции и оказании взаимной юридической помощи, в этой области необходимо провести более глубокий анализ для выявления и решения существующих проблем. В частности,*

возможно, целесообразно изучить вопрос об адекватности договорных и законодательных рамок для обеспечения сотрудничества. Кроме того, интерес может представлять рассмотрение вопроса о том, в какой мере могут препятствовать международному сотрудничеству такие требования законодательства, как «обоюдная криминализация». Несомненное и значительное беспокойство вызывает отсутствие законодательства о взаимной юридической помощи в связи с изъятием доходов от коррупции. И наконец, страны Стамбульского плана действий могут значительно выиграть в результате проведения более тщательного анализа практического применения международного сотрудничества.

- Большинство стран, входящих в Стамбульский план действий, криминализировали коррупцию в частном секторе, включив должностных лиц частного сектора в число физических лиц, на которых может быть возложена ответственность за преступления, связанные с коррупцией.
- Оценка эффективности криминализации коррупции в странах Стамбульского плана действий крайне затруднена из-за ограниченности или невозможности проведения анализа практического применения законодательных актов или получения содержательных статистических данных о правоохранительной деятельности. Некоторые недавно проведенные изменения в сфере законодательства о борьбе с коррупцией являются совершенно новыми и не подкреплены судебной практикой. Страны Стамбульского плана действий нуждаются в проведении более тщательного анализа практического применения законов о борьбе с коррупцией, необходимого для выявления методов и возможностей для их дальнейшего совершенствования.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права, ОЭСР, 2008 г., на английской и русском языках можно найти на сайте по адресу www.oecd.org/corruption/acp.
2. Согласно информации, полученной от властей Азербайджана, законодательство этой страны предполагает административную и гражданскую ответственность юридических лиц, в том числе вследствие уголовной деятельности их руководителей, что может быть достаточным для выполнения международных стандартов относительно ответственности юридических лиц за коррупцию.

МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Меры по предотвращению коррупции включают очень широкий и разнообразный спектр вопросов, включая повышение добропорядочности публичной службы, упрощение административных правил с целью сокращения возможностей для коррупции, усиление финансового контроля и обеспечение доступа к информации. Большинство инструментов по предотвращению коррупции не являются самостоятельными мерами, нацеленными исключительно на борьбу коррупцией. Они, скорее, являются составными частями реформ публичного управления и регулятивных реформ, направленных на усиление прозрачности и подотчетности публичных учреждений.

В отношении большинства этих вопросов не существует четких и формально установленных стандартов, однако идет активное накопление передового опыта. Принимая во внимание, что анализ мер по предотвращению коррупции требует привлечения специалистом из разных областей, обзоры и мониторинг по этим вопросам в рамках Стамбульского плана действий проходил несколько неровно. Однако меры по предотвращению коррупции занимают центральное место в Стамбульском плане действий, и работа над этими вопросами будет продолжена.

Добропорядочность в публичной службе

В целях предотвращения и снижения уровня коррупции в публичном секторе, необходимо создать такое положение, при котором на публичную службу принимаются наиболее способные специалисты, а административная система поддерживает профессиональных и добросовестных служащих и наказывает коррумпированных. Таким образом, реформы публичной администрации должны быть нацелены на повышение профессионального уровня и усиление беспристрастного подхода публичных служащих и должны включать такие существенные компоненты, как возможности повышения квалификации и карьерного роста, гарантии трудоустройства и процедуры поощрения. Эти реформы должны также быть нацелены на установление четких и эффективных административных процедур и гармоничных стандартов в публичной

администрации, направленных на предотвращение злоупотреблений должностными полномочиями, а также на развитие инструментов контроля и надзора в отношении отдельных публичных служащих, чтобы обеспечить их подотчетность перед обществом. Наконец, они должны включать конкретные антикоррупционные меры, например, правила о конфликты интересов, кодексы этики, защиту лиц, информирующих о коррупции, и т.д.

Наем персонала на конкурсной основе с учетом личных заслуг

Прием на работу персонала с учетом личных заслуг на конкурентной основе и обеспечение продвижения по службе может привлечь и удержать на публичной службе наиболее квалифицированных специалистов, сократить возможности для кумовства и способствовать созданию институциональной культуры нетерпимости к коррупции. Открытые конкурсы приема на вакантные должности, а также методы конкурентного продвижения по службе являются самыми эффективными в этой области.

Открытые конкурсы на вакансии в публичной администрации становятся обычным явлением во многих странах региона, например, подобная практика была введена в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Украине. Однако в существующих системах по-прежнему имеется много недостатков: открытые конкурсы часто не применяются к вакансиям на руководящие должности, а система в целом распространяется не на все категории публичных служащих во всех областях публичной администрации. Процедуры отбора оставляют значительные возможности для принятия субъективных решений (например, критерии оценки кандидатов не до конца разработаны, правила и процедуры отбора кандидатов нечетко сформулированы, или окончательное решение принимается только одним лицом) – или же установленные правила просто игнорируются.

Недостаточно разработаны процедуры продвижения по службе с учетом заслуг. Как и раньше, процедура аттестации (своего рода экзамен по месту работы) служит основным методом проведения периодической оценки уровня профессиональной пригодности публичных служащих. Однако аттестация является достаточно формальным процессом и не достаточна для решения вопроса о продвижении по службе на основе профессиональных качеств сотрудника. Кроме этого, в процессе аттестации не определяются потребности в дальнейшей профессиональной подготовке и, таким образом, она не может служить основой для повышения квалификации персонала. Многие страны до сих пор используют старые системы формирования кадровых резервов – групп

потенциальных кандидатов, которые могут занять вакантные должности. Этот процесс является непрозрачным и малоэффективным. В некоторых странах применяется система периодической ротации персонала, чтобы ограничить возможности для коррупции, но информации о применении и эффективности этого метода явно недостаточно.

В целях поддержки этих реформ некоторые страны Стамбульского плана действий недавно провели значительное повышение заработной платы публичных служащих. Несмотря на то, что системы оплаты труда часто остаются непрозрачными, носят фрагментарный ведомственный характер и зависят от субъективных решений вышестоящих руководителей, в целом, повышение уровня оплаты труда является положительным. Тем не менее, необходимо отметить, что в некоторых странах региона объективные факторы продолжают тормозить реформы в публичном секторе, что включает недостаток квалифицированных кадров и неоправданно низкий уровень оплаты труда и других выплат в публичном секторе.

Правила о конфликте интересов

Согласно сообщениям средств массовой информации и НПО, в регионе часто возникают конфликты интересов, как на самом высоком уровне (например, когда депутаты парламента и министры или руководители органов местного самоуправления являются владельцами или контролируют коммерческие предприятия, находящиеся в их ведении, и одновременно получают государственные дотации, бюджетное субсидирование и государственные заказы), так и на уровне чиновников более низкого уровня (например, обмен услугами и использование возможности обойти различные нормативные акты, чтобы защитить личные или коммерческие интересы и т.п.) и даже в негосударственном секторе (например, когда НПО благодаря благосклонному отношению со стороны государственных чиновников получают государственное финансирование, или когда государственные чиновники входят в правления этих организаций).

В то же время, правила предотвращения и урегулирования конфликтов интересов недостаточно разработаны во всех странах региона. В законодательствах большинства стран отсутствует определение понятия «конфликт интересов» или эти определения являются недостаточно четкими. Имеющиеся нормативные положения о конфликте интересов, как правило, содержатся в законах о государственной службе или в специальных законах, регулирующих деятельность конкретных ведомств. Они обычно определяют базовые ограничения на публичной службе:

прием на работу лиц с криминальным прошлым, работу под непосредственным руководством близких родственников, занятие коммерческой деятельностью, разглашение государственных секретов или использование государственной собственности или услуг в личных целях; некоторым служащим запрещается принимать участия в забастовках, манифестациях, и политических акциях, которые могут нарушить нормальное функционирование публичных учреждений. Меньше внимания уделяется специальным процедурам, которые могут быть необходимы для урегулирования конфликтов интересов во время исполнения чиновником своих служебных обязанностей или ограничениям после ухода служащих с занимаемых постов.

Мало известно о правилах или процедурах применения действующих положений о конфликте интересов. Во время проведения исследований и мониторинга в странах Стамбульского плана действий не было обнаружено никаких практических инструкций или учебных пособий по применению положений о конфликте интересов.

В Грузии специальный Закон о конфликте интересов и коррупции в публичной службе явился шагом вперед с точки зрения введения более подробных положений об ограничениях (например, должностным лицам и членам их семей запрещается занимать любые должности, заниматься любым видом деятельности или владеть акциями компаний, находящимся в сфере контроля этого должностного лица). Закон также включает более конкретные положения о применении закона (например, чиновники обязаны информировать о конфликте интересов, воздерживаться от принятия решений в области конфликта интересов или прекращать заниматься деятельностью, в связи с которой возникла проблема конфликта интересов). В Грузии не существует центрального органа, ответственного за исполнение этого закона, и нет достаточной информации о его практическом применении. Тем не менее, складывается впечатление, что Генеральные инспекции, созданные недавно во многих государственных ведомствах, могут быть полезными в этой сфере.

Кодексы этики, практические руководства и программы обучения в сфере борьбы с коррупцией

Этические кодексы или правила поведения сотрудников уже какое-то время существуют в постсоветских республиках. Некоторые страны Стамбульского плана действий недавно разработали новые более современные кодексы, которые включают определения основных ценностей и принципов беспристрастной и профессиональной публичной службы. Однако нередко их рассматривают как пропаганду старого

образца, а не как эффективные инструменты, направленные на предотвращение коррупции. Во многих случаях даже современные кодексы этики не включают принципы и положения о практических мерах по борьбе с коррупцией, подкрепленных обеспечением их применения или санкциями в случае несоблюдения.

Исследования, проведенные в рамках Стамбульского плана действий, свидетельствуют о том, что академии публичной службы и другие схожие учреждения проводят некоторые общие курсы обучения по вопросам этики в рамках базовых учебных программ для студентов или во время краткосрочных курсов повышения квалификации для публичных должностных лиц. Однако информации о содержании и эффективности этих программ недостаточно.

Методы практического обучения публичных служащих о рисках коррупции, санкциях за коррупционное поведение или практических мерах, направленных на предотвращение коррупции в регионе, крайне необходимы для повышения уровня подготовки публичных служащих по вопросам этики. Эти инструменты могут включать практические рекомендации, инструкции или правила и могут быть адаптированы к конкретным условиям данного государственного учреждения. Необходимо обеспечить широкое распространение этих практических рекомендаций и дополнить их эффективными регулярными программами повышения квалификации публичных служащих.

Декларирование активов и правила получения подарков

В странах с переходной экономикой широко распространено мнение о том, что декларирование активов государственными чиновниками может служить мощным орудием предотвращения коррупции. Исходя из этого, многие страны Стамбульского плана действий ввели системы декларирования активов в той или иной форме: Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Украина уже ввели такие системы; Азербайджан и Таджикистан приняли законы, которые предусматривают декларации об активах, но пока эти системы не используются в полном объеме.

Несмотря на то, что системы декларирования активов государственными чиновниками были формально введены во многих странах, они имеют многочисленные недостатки. Основная проблема связана с отсутствием контроля над предоставляемой информацией: декларации об активах служащих не подвергаются проверке (даже выборочной) каким-либо государственным органом, и информация не

является достаточно открытой для проведения общественного контроля. Кроме этого, правоохранительные органы в некоторых странах не имеют доступа к этим декларациям. В некоторых странах, декларации содержат ограниченный перечень информации, ориентированной, например, на сбор налогов, и не могут дать полезной информации, свидетельствующей о возможном незаконном обогащении или наличии конфликта интересов.

Учитывая вышеизложенное, нет достаточных доказательств, чтобы утверждать, что введение системы декларирования активов обеспечило достижение желаемых результатов в сфере предотвращения коррупции и конфликта интересов. В то же время, их можно расценивать как полезные инструменты в деле обеспечения прозрачности и подотчетности публичных служащих. Некоторые эксперты и должностные лица в регионе считают, что необходимо коренным образом изменить эти системы – заменить декларации об активах системой налоговых деклараций о доходах или расширить существующие декларации за счет предоставления информации о расходах и т.п. В международной практике существуют множество разных подходов – и до сих пор эксперты не пришли к единому мнению о наиболее эффективном способе решения этой проблемы. Необходимо провести дополнительную аналитическую работу и активизировать обсуждение политики в этой области, чтобы помочь странам усовершенствовать системы декларирования активов и превратить их в полезные инструменты борьбы с коррупцией.

Таблица 9. Системы декларирования активов

Страна	Общая характеристика	Проверка	Раскрытие	Примечания
Армения	Начиная с 2001 г. государственные служащие и члены их семей должны ежегодно декларировать свои доходы в Налоговой службе. В случае не предоставления декларации предусмотрены санкции.	Системы проверки заявленной информации не существует.	Только ограниченная часть заявленной информации доступна средствам массовой информации, НПО и другим организациям по их запросам.	Новый закон о декларировании имущества и доходов физических лиц будет введен в 2008 г. и заменит существующую систему.
Азербайджан	Закон о борьбе с коррупцией 2005 г. обязывает служащих предоставлять декларации о доходах. Однако до сих пор формы	Комиссия по борьбе с коррупцией должна собирать декларации высших официальных	В соответствии с законом о предоставлении финансовой информации, вся информация о доходах считается частной и	

	подобных деклараций не приняты, и система до сих пор не функционирует.	лиц и имеет право направлять любые подозрительные дела в компетентные органы для их дальнейшего изучения.	конфиденциальной .
Грузия	Государственные служащие ежегодно предоставляют декларации об имуществе и финансах Информационному бюро по контролю над собственностью государственных служащих и их финансовым положением при Министерстве юстиции.	Положений о полномочиях по проведению проверки представленной информации не существует.	Нет положений об автоматической публикации деклараций, данная информация может быть предоставлена по запросу заинтересованной стороны.
Казахстан	Кандидаты на государственные должности должны предоставлять декларации в период подачи заявлений; государственные служащие и члены их семей должны ежегодно подавать декларации о доходах в налоговую инспекцию.	Налоговый комитет может проверять декларации в целях уточнения налоговых аспектов.	Информация, содержащаяся в декларациях, считается конфиденциальной .
Кыргызстан	Согласно законодательству о государственной службе и разглашению информации о доходах, финансовых обязательствах, а также об имуществе политических и других особо важных государственных чиновников и их	Агентство по делам государственно й службы имеет право проверять информацию, представленную в декларации, но на практике у него нет таких возможностей.	Сводная информация о доходах, имуществе и финансовых обязательствах государственных служащих, занимающих политические и другие особо важные государственные посты, публикуется ежегодно.

	ближайших родственников, данные лица должны ежегодно предоставлять соответствующие декларации в Агентство по делам государственной службы.			
Таджикистан	Закон о борьбе с коррупцией и установление правительства о подоходных налогах и декларациях от 2005 г. требует, чтобы государственные служащие заполняли две декларации – декларацию о доходах и декларацию об имуществе – при подаче заявлений о принятии на работу на государственные посты, а также ежегодно в течение срока пребывания на должности.	Согласно действующему законодательству, налоговая служба Министерства по доходам и налогам и Администрация государственной службы отвечают за функционирование данной системы.	Раскрытие информации, содержащейся в декларации, не предусмотрено действующим законодательством.	
Украина	Кандидаты на государственные должности подают имущественные декларации в процессе подачи заявлений о принятии на работу на государственные посты. Государственные служащие ежегодно подают декларации работодателям.	Проверяются декларации только кандидатов на государственные посты. Ежегодные декларации должностных лиц не подлежат проверке.	Информация, содержащаяся в декларации, как правило, не разглашается. Иногда высокопоставленных чиновников просят дать согласие о раскрытии информации, содержащейся в декларации. Такая информация иногда разглашается во время избирательных компаний или при назначении на высокие посты.	Проект закона о предотвращении и борьбе с коррупцией предусматривает некоторые изменения в системе проверки деклараций, но он до сих пор не принят.

Обычай дарить подарки публичным служащим, начальникам, преподавателям и врачам, сотрудникам различных служб, выдающих сертификаты, регистрационные и другие удостоверения, а также множеству других категорий служащих, широко распространен в данном регионе. Хотя подарки как такие не являются противозаконными, однако с их помощью нередко производится вознаграждение за прошлые или будущие незаконные услуги. В некоторых странах разработаны правила о принятии подарков публичными служащими. Однако попытки регулирования в этой области до сих пор не принесли эффективных результатов. В одних странах меры регулирования являются слишком строгими (например, в Кыргызстане запрещено принимать любые подарки, кроме символических сувениров), а в других наоборот – слишком либеральными (например, в Таджикистане, хотя разрешены только символические сувениры, в течение года публичный служащий может принимать такие подарки, общая стоимость которых не превышает 50 минимальных размеров оплаты труда). В некоторых странах существуют требования о декларировании подарков, стоимость которых превышает установленный уровень, а также требования о передаче государству таких подарков. Уровни декларирования могут быть нечетко установлены, так как речь обычно идет об одном конкретном подарке, а не об общей сумме полученных подарков за месяц или за год. Кроме этого, нет четкого понимания того, являются ли взяткой все подарки выше определенного уровня стоимости, а также четкой практики, как относится к подаркам, полученным чиновником после окончания работы.

Вставка 5. Правила о подарках в Армении

Согласно Уголовному кодексу Армении 2003 г., получение государственным служащим – без предварительного согласования – имущества, прав на имущество или других выгод в форме подарков в качестве вознаграждения за конкретные действия или бездействие в пределах его компетенции не расценивается как получение взятки, если размер подарка не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Таким образом, подобные действия не расцениваются как противозаконные.

В рекомендациях Стамбульского плана действий по Армении содержится положение об отмене данного правила, так как оно дает возможность для слишком широкого толкования и тем самым фактически легализует взяточничество. В поправках, внесенных в законодательство в 2006 г., были учтены данные рекомендации, и соответствующее положение Уголовного кодекса Армении было отменено.

Источник: Стамбульский план действий, обзорный и мониторинговый доклад по Армении.

Правила о допустимых подарках носят декларативный характер, и нет четкого определения правил и механизмов отслеживания этих процессов. Многие государственные чиновники, с которыми проводились беседы во время мониторинговых поездок в рамках Стамбульского плана действий, подтвердили, что они не знают о том, какой орган, если таковой вообще имеется, является ответственным за контроль над правилами о подарках и не могли привести какие-либо примеры практического применения этих правил.

Внутренние расследования и дисциплинарные меры

Многие страны Стамбульского плана действий указывают на наличие органов, ответственных за выявление и проведение внутреннего расследования нарушений публичными служащими правил, положений и законов. Как правило, подобные отделы внутренней безопасности существуют в правоохранительных органах и службах безопасности, в налоговых инспекциях и таможенных органах, а также в других ведомствах. В Казахстане Агентство по делам государственной службы является центральным органом, который, помимо прочего, занимается рассмотрением дел о дисциплинарных нарушениях и координирует работу дисциплинарных советов на местном и региональном уровнях. Как отмечалось выше, в Грузии во многих учреждениях были созданы Генеральные инспекции.

Данные органы внутренней безопасности или контроля за этикой поведения публичных служащих могут применять дисциплинарные меры воздействия в форме вынесения выговора, понижения в должности или даже увольнения. Если в ходе внутреннего расследования обнаружится, что преступление было совершено государственным чиновником, дальнейшее расследование дела передается правоохранительным органам для возбуждения уголовного дела. Однако нет достаточной информации об эффективности работы органов внутренней безопасности по выявлению и предотвращению коррупции, а также об эффективности применяемых ими дисциплинарных мер.

Существует также опасность того, что ведомства могут скрывать случаи коррупции среди своих сотрудников, даже если они их обнаружили. Кроме того, в странах Стамбульского плана действий из-за отсутствия четкого разграничения между коррупционными уголовными преступлениями и дисциплинарными или административными нарушениями, положения о которых частично дублируют друг друга, органы расследования могут склоняться к применению административных или дисциплинарных процедур и мер наказания вместо уголовных

санкций, поскольку, в целом, эти процедуры значительно проще. В результате, обычным явлением для региона стала ситуация, когда чиновник может быть уволен по обвинениям в коррупционных действиях без проведения дальнейшего уголовного расследования.

Требования сообщать о коррупции и защита информаторов

Коррупция является скрытым преступлением, участники которого заинтересованы в сокрытии своих действий, а непосредственные пострадавшие стороны (например, конкуренты в сфере государственных закупок или налоговые органы) могут не знать об этих неправомерных действиях. Сообщения о подозрениях в коррупции могут повысить шансы на выявление и наказание виновных и стать мощным инструментом предотвращения коррупции. Сообщения о противоправных действиях могут стать важным источником информации для следователей, повысить доверие граждан к правоохранительной системе и изменить их отношение к коррупции как к нормальному явлению. Необходимо поощрять предоставление информации о случаях коррупции, однако во многих странах с переходной экономикой это до сих пор не является общепринятой практикой и зачастую такое доносительство считается проявлением антиобщественного поведения. Хотя эта область не была достаточно изучена в процессе проведения обзоров и мониторинга в рамках Стамбульского плана действий, следует обратить внимание на ряд выводов.

В некоторых странах, например, в Армении, Азербайджане, Грузии и Таджикистане, несообщение любым гражданином о серьезном преступлении, включая коррупционное, тянет за собой привлечение к уголовной ответственности. Однако во многих странах очень суровые положения против диффамации (клеветы), служат препятствием для предоставления информации о коррупции. Анонимные сообщения не рассматриваются правоохранительными органами.

Кроме этого, в Казахстане и Кыргызстане государственные чиновники обязаны информировать руководство и соответствующие компетентные органы о случаях нарушения закона, которые могут включать нарушения, связанные с коррупцией. Учитывая то, что чиновник, сообщивший о преступлении, совершенном его коллегами, может опасаться ответных действий, необходимо проработать вопрос о защите лиц, предоставивших информацию (информаторов). Например, практика «горячих линий» для принятия сообщений о различных правонарушениях, включая коррупцию, становится все более распространенной среди ведомств региона, однако их эффективность не до конца изучена.

Вставка 6. Кто является «информатором»?

Лицом, предоставившим информацию, или информатором является сотрудник публичного органа или частной компании, который сообщает о случае правонарушения лицу или органу, уполномоченному принимать соответствующие меры воздействия. Выявленные нарушения могут включать разные нарушения: от нарушения внутренних правил компании до уголовных преступлений, включая взяточничество и коррупцию. Раскрытие информации может носить внутренний характер – например, начальству или комитету по аудиту, и внешний характер – например, контролирующему органу или правоохранительным органам.

Защита лиц, предоставивших информацию, на уровне их места работы включает защиту от ответных действий, нападок коллег, увольнений и т.д. Если такие правила существуют в частном секторе, то обычно они включены в трудовые кодексы (Словакия, Швеция) или в специальные законы о защите информаторов (Япония, Великобритания). Защита информаторов в публичном секторе обычно предусматривается административными законами или подзаконными актами (Мексика).

В большинстве случаев, информаторы не принимают участия в уголовном процессе – либо потому, что частная компания или публичное учреждение решает эту проблему своими силами, либо потому что правоохранительные органы имеют достаточно доказательств и не нуждаются в личных показаниях информатора.

Свидетели и лица, сотрудничающие с правоохранительными органами, участвуют в процессе уголовного расследования, и таким образом их защита заключается не в сохранении рабочего места, а в обеспечении их физической защите.

Различие между свидетелями и лицами, сотрудничающими с правоохранительными органами, состоит в том, что первые не причастны к правонарушению, а вторые - причастны к правонарушению, по которому ведется расследование. Лица, сотрудничающие с правоохранительными органами, находятся под защитой и обычно получают оправдательный приговор или более мягкое наказание за содействие в выявлении основных участников преступления.

Источник: Секретариат ОЭСР.

Наконец, ни одна страна в регионе не имеет эффективных юридических мер по защите лиц, предоставивших информацию о правонарушении (информаторов), ни в государственном, ни в частном секторе. Понятие «лица, предоставившего информацию о правонарушении» («информатора») не находит должного понимания в странах региона, и обычно люди путают его с защитой свидетелей и лиц, сотрудничающих с правоохранительными органами по уголовным делам. Учитывая то, что коррупция обычно является скрытым преступлением, лица, причастные к таким действиям, как правило, обладают наиболее

полной информацией о преступлении. В связи с этим, особенно необходимы усилия по внедрению концепции и методов защиты лиц, сообщающих о случаях коррупции, включая проведение целенаправленных кампаний по повышению информированности общественности.

Совершенствование регулятивной базы в целях снижения стимулов и ограничения возможностей для коррупции

Либерализация и упрощение административных процедур в сфере предпринимательской деятельности

Сложные, слишком запутанные, двусмысленные и нечеткие регуляторные акты, предоставляющие возможности для принятия своевольных решений, создают благоприятные условия для коррупции. Существует мнение, что некоторые новые правила создаются с единственной целью – увеличить доходы бюрократов-коррупционеров. Таким образом, совершенствование различных типов правил во многих отраслях может значительно снизить возможности для коррупции.

Обзоры и мониторинг в рамках Стамбульского плана действий не содержали систематического изучения вопроса о либерализации и упрощении административных процедур во всех странах. В целом, согласно Всемирному банку и ЕБРР¹, был достигнут определенный прогресс в сокращении коррупции за счет либерализации условий предпринимательской деятельности в странах с переходной экономикой. В странах Стамбульского плана действий уменьшился один из показателей – частота и размеры взяток, которые компании давали различным регулирующим учреждениям. Однако следует отметить, что прогресс в постсоветских странах в этом плане гораздо менее ощутим, чем в странах Восточной Европы, которые недавно присоединились к ЕС.

Страны рассматриваемого региона используют разные способы решения проблем либерализации и регуляторной реформы. Например, в процессе широкомасштабных реформ в административном и регулирующем секторе, Российская Федерация в 2002 г. приняла Закон «О техническом регулировании», в рамках которого были пересмотрены правила и нормативы процедур сертификации продукции, чтобы превратить многие обязательные требования в добровольные и сделать процесс регулирования более предсказуемым и прозрачным. Тем не менее, нет информации об эффективности данного мероприятия или о его влиянии на уровень коррупции в стране.

Эксперты и чиновники в странах Стамбульского плана действий часто указывают на то, что проведение антикоррупционной экспертизы или аудита проектов и действующих нормативно-правовых актов является потенциально эффективной мерой по ограничению возможностей для коррупции. Россия², Молдова и некоторые другие страны в рассматриваемом регионе сообщают, что такая экспертиза проводится; Украина также объявила о внедрении такой процедуры в ближайшем будущем. Антикоррупционная экспертиза может помочь в определении областей, где коррупция потенциально возможна – например, чрезмерная дискреция при принятии решений публичными служащими (например, когда у чиновника слишком широкие полномочия и одновременно нечетко обозначенные обязанности), юридические пробелы (например, отсутствие четкого регулирующего механизма или положений о его применении), а также противоречие с другими юридическими нормами. Антикоррупционную экспертизу можно считать составной частью оценки воздействия регулирования (regulatory impact assessment, RIA). Однако, как и система RIA, антикоррупционная экспертиза является очень амбициозным подходом, требующим привлечения значительных ресурсов. Такая система требует разнообразного и широкомасштабного использования опыта экспертов и политической поддержки. В странах с переходной экономикой такая система возможно может применяться только в отдельных конкретных случаях, а не для пересмотра крупных массивов законодательства.

Грузия ввела впечатляющие и быстрые меры по дерегулированию экономики страны, включая значительное снижение количества и ставок налогов, а также провела существенную либерализацию процедур сертификации и лицензирования, получения разрешений и таможенного контроля. Подобные действия привели к значительному уменьшению административного давления на бизнес и одновременно повысили экономическую активность, тем самым став одним из ключевых факторов в существенном снижении уровня коррупции в Грузии.

Антикоррупционные меры в сферах с высоким риском коррупции

Ряд исследований, проведенных в странах Стамбульского плана действий, определили несколько сфер, где уровень коррупции воспринимается как особенно высокий. Судебная система, парламенты, налоговые и таможенные службы, а также органы, отвечающие за государственные закупки,³ особенно подвержены коррупции. Существует длинный список областей, где процветает бытовая коррупция и где граждане должны часто совершать «нерегулярные платежи»⁴, включая такие области, как общественное здравоохранения, образование, дорожная

полиция, оформление официальных документов, службы регистрации безработных и другие системы предоставления льгот населению.

В обзорах, подготовленных в рамках Стамбульского плана действий, странам рекомендуется концентрировать внимание на таких «областях высокого риска» и осуществлять пилотные проекты. В некоторых странах (Казахстан и Украина) налоговые и таможенные службы были включены в число сфер для проведения пилотных проектов, принимая во внимание широкие дискреционные полномочия, предоставленные чиновникам в соответствии с законом. Такие пилотные проекты должны сочетать регуляторные реформы с мерами поощрению добропорядочности и быть направлены на усиление контроля в конкретных отраслях. Однако данная рекомендация пока не выполняется большинством стран. Компании по выявлению коррупционеров в государственных ведомствах проводятся во многих странах, однако они больше похожи на «публичные шоу» и не приводят к комплексным фундаментальным и долгосрочным реформам.

Складывается впечатление, что при выполнении пилотных проектов возникает определенная культурная проблема. В одном государстве Центральной Азии чиновник заявил, что для его правительства было бы абсолютно неприемлемо объявить о коррумпированности того или иного ведомства, поскольку руководитель этого ведомства будет вынужден немедленно подать в отставку. Во время бесед, проведенных в рамках мониторинга в конкретных странах, чиновники часто единодушно заявляли о наличии в их странах коррупции, и даже согласились, что и в их ведомствах могут быть отдельные нечестные чиновники. Однако они никогда не признавали, что их ведомство – или любое другое ведомство – более коррумпировано, чем какое-либо другое. Это свидетельствует о том, в этих странах мало веры в возможность «очистить» коррумпированные ведомства изнутри или сверху.

Таким образом, складывается впечатление, что проблемы с коррупцией легче решать с помощью общих секторальных реформ. Существуют примеры, где проблема коррупция решалась в рамках секторальных реформ. Примером может служить введение единого государственного экзамена в университетах с целью пресечения коррупции в области образования. Среди других примеров – системы «одного окна» в таможенных и разрешительных органах. Например, в Казахстане существует Программа борьбы с нарушениями в системе таможенного регулирования. Если эти меры выполняются эффективно и носят целевой характер, они действительно способны улучшить ситуацию, однако, нет достаточной информации о результатах таких программ.

Иногда одних технических решений недостаточно для получения эффективных результатов (например, системы электронных закупок или единого государственного экзамена могут быть успешно обойдены путем предварительных договоренностей перед подачей электронных тендерных предложений или путем вмешательства в работу экзаменационных компьютеров). Иногда, антикоррупционные меры могут затеряться в большом количестве других реформ, которые необходимо провести в конкретном секторе.

В Стамбульском плане действий есть пример страны, где сектор с высоким уровнем коррупции был попросту упразднен. Грузинская дорожная полиция, как и во многих других странах региона, была известна как одна из самых коррумпированных организаций. Чтобы решить эту проблему, Президент Грузии упразднил дорожную полицию. Вопрос об обеспечении безопасности движения не учитывался при принятии этого решения, однако, по мнению многих, грузинская дорожная полиция все равно не обеспечивала безопасность – грузины продолжали ездить в своей традиционной манере. Таким образом, подобные радикальные меры могут быть необходимыми, если нужно добиться быстрого пресечения коррупции, но они могут быть эффективными только в краткосрочной перспективе и только в ограниченном количестве отраслей. Таким образом, для решения проблемы требуются более сложные меры реформирования – в таких областях, как выдача водительских удостоверений, система ТО, улучшение качества дорог и дорожных знаков, страхование, информирование населения о необходимости соблюдения мер безопасности на дорогах.

Предотвращение и уголовное преследование коррупции в сфере государственных закупок

Сфера государственных закупок является областью с высоким риском коррупции не только в странах с переходной экономикой, но и во всем мире, включая страны ОЭСР. Как сообщается, в странах Стамбульского плана действий коррупция в этой области широко распространена и продолжает расти вместе с возрастанием стоимости подрядов на государственные закупки. Стамбульский план действий не ставил перед собой задачу рассмотрения всех аспектов систем государственных закупок в странах региона и сосредоточил особое внимание только на вопросах, которые могут иметь непосредственное отношение к коррупции.

Во всех странах Стамбульского плана действий существует законодательная и институциональная основа для проведения государственных закупок. Законы обычно включают базовые положения,

в том числе определение сторон, участвующих в закупках, методы закупок и требования о прозрачности объявлений и процедур отбора поставщиков, а также механизмы подачи жалоб. Во всех странах существуют ведомства, отвечающие за осуществление надзора за процессом закупок, в то время как сами закупки товаров и услуг децентрализованы и распределены между различными учреждениями (в некоторых секторах закупки централизованы, например, в крупных инфраструктурных проектах в Казахстане или в секторе поставок энергии в Кыргызстане). Во многих странах обсуждается и рассматривается возможность внедрения электронных закупок, что может уменьшить возможности для возникновения коррупции (например, Армения и Кыргызстан работают над проектами по внедрению системы электронных закупок).

Несмотря на существование базовых законов, они не являются совершенными и требуют дальнейшей доработки, что может помочь в предотвращении коррупции (например, обеспечение прозрачности на всех этапах государственных закупок, уточнение критериев и процедур отбора поставщиков). В некоторых случаях предпочтение отдается наименее конкурентным и прозрачным формам государственных закупок (например, чрезвычайные закупки, которые никак не регулируются, большие объемы закупок у одного поставщика, или закупки без проведения тендеров), или процедуры игнорируются закупочными организациями (например, когда объявления о тендерах не всегда публикуются полностью и своевременно). Необходимо усилить центральные ведомства, ответственные за государственные закупки (например, усилить возможности по контролю над процедурами закупок Агентством Армении по государственным закупкам) или коренным образом реформировать их (например, в Украине ответственность за государственные закупки была передана неправительственной организации, что исключает обычные процедуры подотчетности и контроля).

Тем не менее, законодательство, существующее в регионе, не содержит конкретных положений о борьбе с коррупцией, например, требований о заполнении антикоррупционных деклараций участниками тендеров или составлении «черных списков» участников тендеров с коррупционной историей. Одна из главных проблем – отсутствие желания сконцентрировать внимание на предотвращении, выявлении и уголовном преследовании коррупции у ведомств, занимающихся государственными закупками (которые, вместо этого, обращают внимание исключительно на выполнении существующих правил), или у правоохранительных органов (которые не разбираются в системе государственных закупок и не располагают средствами, необходимыми для выявления коррупции в этой

области). Существующие процедуры контроля не включают рассмотрение возможных нарушений, происходящих до начала тендера и после присуждения подрядов на поставки. Не существует специальных процедур или механизмов по предотвращению или выявлению «откатов», выдачи контрактов друзьям или родственникам и других наиболее распространенных форм коррупции в процессе государственных закупок. Не проводится специализированная подготовка работников органов государственных закупок и правоохранительных органов по использованию практических методов выявления коррупции.

Финансовый контроль

Эффективный финансовый контроль может служить серьезным препятствием на пути различных форм коррупции, особенно в случаях нецелевого использования и присвоения государственных средств. Во всех странах Стамбульского плана действий существует базовая система для финансовых проверок. Департаменты финансовой инспекции в министерствах финансов отвечают за проведение последующего (ex-post) внутреннего финансового контроля, а службы государственного аудита (счетные палаты) отвечают за последующий внешний контроль. Во многих странах подразделения финансовой инспекции также существуют в отдельных государственных органах или организациях, которые распоряжаются бюджетными средствами. Следует также отметить, что многие страны региона усовершенствовали свою финансовую дисциплину благодаря повышению роли казначейств в проведении предварительного контроля за управлением государственными расходами.

Обзоры и мониторинг в рамках Стамбульского плана действий не предусматривали всеобъемлющего анализа систем финансового контроля и были сосредоточены на некоторых основных областях, где необходимы улучшения в сфере борьбы с коррупцией. Основные выводы сводятся к следующему: необходимо повысить статус высших аудиторских институций (Supreme Audit Institutions, SAI) (например, в Армении, Казахстане и Таджикистане); четко разделить полномочия между внешним аудитом, внутренним аудитом и органами финансовой инспекции, чтобы избежать дублирования функций и конкуренции (например, в Казахстане и Кыргызстане); во всем регионе необходимо значительно усилить кадровые и другие возможности SAI и финансовых инспекций по выполнению их контрольных функций. В ряде стран обнаружилось дополнительные проблемы: некоторые сферы со значительными государственными расходами, не подвергаются государственному аудиту (например, военные и правоохранительные органы в Армении); в некоторых странах (например, Казахстан)

финансовые инспекции на местном уровне недостаточно развиты. Кроме этого, во многих странах у органов государственного контроля существует серьезная проблема, связанная с большим количеством государственных предприятий. В целом, в регионе необходимо реформировать органы финансового контроля, которые должны отказаться от репрессивных моделей поведения советского типа и превратиться в современные институты, использующие эффективные методы финансового управления и контроля.

Основные проблемы, относящиеся к конкретной роли финансовых инспекций, органов внешнего и внутреннего аудита в борьбе с коррупцией, – это их способность выявлять коррупционные действия, координировать работу различных органов финансовых проверок (налоговых органов, казначейств и закупочных организаций) и обмениваться информацией между собой и правоохранительными органами. Обычно, органы финансовой инспекции обязаны передавать информацию о возможных нарушениях, включая случаи коррупции, в правоохранительные органы. Однако остается неясным, насколько категоричным является требование сообщать о подобных случаях. Во время проведения мониторинга координирование действий и обмен информацией были единогласно признаны недостаточными. И, наконец, необходимо уделять внимание добросовестности самих органов финансовой инспекции, учитывая то, что наличие многочисленных инспекций, деятельность которых плохо координируется, создает возможности для коррупции. Иногда, финансовая инспекция используется в качестве инструмента политической борьбы и проведения репрессий.

Доступ к информации

Во всех странах региона существуют законодательные положения о доступе общественности к информации. Большинство стран приняло специальные законы о доступе к информации; некоторые страны решили эту проблему за счет принятия других законодательных актов (в Грузии существует раздел о свободе информации в рамках Общего административного кодекса; а в Казахстане принят Закон об административных процедурах, который регулирует доступ к административной информации). В некоторых случаях, судя по всему, существуют проблемы, связанные с законодательной базой (например, в Таджикистане Закон об информации гарантирует доступ к информации в служебных целях, но не предоставляет этого права всем гражданам и содержит не ограниченный перечень конфиденциальной информации, которая не подлежит публикации). В целом, сами законы предоставляют достаточную базу, однако, несмотря на некоторые позитивные изменения

в регионе, граждане и НПО сталкиваются с многочисленными проблемами в процессе их исполнения.

Среди типичных проблем – субъективные решения госчиновников о том, что является конфиденциальной информацией; отказ в доступе к информации на местном уровне и доступе к внутренним постановлениям различных министерств. Качество, полнота и оперативность предоставляемой информации не являются удовлетворительными. Во всем регионе сохраняются сложные механизмы подачи жалоб. За исключением Азербайджана, где Закон о праве на получение информации привел к созданию института омбудсмена по вопросам информации, в других странах не существует института специальных органов (уполномоченных) по вопросам информации, ответственных за рассмотрение жалоб на отказы в предоставлении информации, что вынуждает граждан обращаться с жалобами в компетентные ведомства, суды или к омбудсменам. Даже НПО должны прибегать к услугам профессиональных адвокатов при подаче жалоб на отказ в предоставлении информации. Статистические данные о количестве таких жалоб или санкциях за отказ в предоставлении информации отсутствуют.

Политическая коррупция

В регионе растет озабоченность в связи с политической коррупцией. Тем не менее, Стамбульский план действий не проводил систематического исследования этой проблемы по всем странам, а сделал это только в Казахстане и Кыргызстане – странах, в которых обзор и мониторинг проводились в последнюю очередь. Ситуация в этих двух странах не обязательно характерна для всех других стран региона; однако, в данном случае необходимо обратить внимание на следующие аспекты.

В обеих странах, как и в регионе в целом, существуют законы, регулирующие деятельность политических партий, а также законы об избирательных кампаниях. Законы о политических партиях в обеих странах определяют источники финансирования и правила расходования средств. Однако существуют возможности для действий в обход законодательства, которые могут использоваться группами или отдельными лицами для оказания влияния на партии. Например, не существует ограничений на размер денежных пожертвований на поддержку деятельности партий, не существует прозрачности в вопросе размера пожертвований из каждого отдельного источника, а также отсутствуют механизмы контроля над использованием этих средств. В обеих странах законы о выборах устанавливают правила о средствах, расходуемых на выборы, и ограничивают пожертвования в избирательные

фонды партий. Однако эти законы не обеспечивают достаточной прозрачности в вопросах, касающихся источников этих денежных пожертвований и размера расходов избирательных фондов. Годовые финансовые отчеты политических партий не публикуются. Не существует четких юридических положений о наиболее распространенных нарушениях правил проведения выборов, таких как вмешательство государственных чиновников в проведение избирательных кампаний, которое в регионе известно как незаконное использование административных ресурсов, а также контроль над средствами массовой информации. Помимо юридических пробелов, органы, обязанные обеспечивать финансовый контроль над деятельностью политических партий и избирательных кампаний или вообще не существуют (как в Кыргызстане), или их полномочий недостаточно для выполнения поставленных задач (как в Казахстане).

Во многих странах региона, особенно в тех странах, где избирательные кампании основаны на открытости и плюрализме политической конкуренции, существует множество лазеек для злоупотребления административными ресурсами. Самые распространенные средства – создание препятствий для регистрации кандидатов, административные барьеры при проведении кампаний и контроль над средствами массовой информации со стороны кандидатов от правящих партий. Во время недавнего процесса выборов в некоторых странах Стамбульского плана действий обычными нарушениями были махинации с открепительными талонами и многократным голосованием (некоторые голосующие подавали свои бюллетени на разных участках), запугивание или шантаж избирателей (например, студентов предупреждали о возможных проблемах с экзаменами, если они не проголосуют за конкретного кандидата). Были приняты оперативные меры по противодействию данным махинациям, включая опросы избирателей на выходе с избирательного участка (экзит-полы), привлечение общественных и международных наблюдателей, а также подачу судебных исков, оспаривающих результаты коррумпированных выборов.

Борьбу с коррупцией среди политических должностных лиц можно вести с помощью эффективного выявления и уголовного преследования случаев коррупции. В связи этим, следует напомнить о том, что иммунитет высокопоставленных лиц продолжает являться препятствием для их уголовного преследования. Система предотвращения конфликтов интересов и заполнения деклараций об имуществе, подаваемых официальными лицами и политическими деятелями, должна быть усовершенствована. Средства массовой информации играют

фундаментальную роль в борьбе с политической коррупцией, однако этот вопрос не был изучен в рамках Стамбульского плана действий.

В области предотвращения политической коррупции существует несколько международных «мягких» стандартов, включая резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы 2001 г., Руководящие принципы Венецианской Комиссии Совета Европы о контроле за финансированием политических партий и рекомендацию 2003 г. Комитета Министров Совета Европы об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Данные международные инструменты, наряду с передовой практикой, выработанной в разных странах, должны быть использованы в будущем для проведения более систематизированного анализа политической коррупции в странах Стамбульского плана действий.

Выводы

Основные достижения и проблемы стран Стамбульского плана действий в сфере предотвращения коррупции:

- *Большинство мер по предотвращению коррупции не являются специальными антикоррупционными мерами, они скорее являются неотъемлемой частью реформ системы государственного управления и регуляторных реформ. Однако, в странах с высоким уровнем коррупции – например, в странах-членах Стамбульского плана действий – антикоррупционные меры требуют особого внимания и не должны рассматриваться вместе с другими приоритетными проблемами.*
- *Основные и первоначальные элементы приема на государственную службу, основанные на конкуренции и оценке личных качеств кандидатов, уже существуют в большинстве стран региона. Однако необходимо продолжить усилия для формирования новых систем найма персонала и для совершенствования системы, основанной на оценке личных качеств и конкуренции для всех категорий должностных лиц. Необходимо также усовершенствовать систему продвижения по службе государственных служащих. Необходимо развивать стандартную и единую систему найма и карьерного роста для всех государственных учреждений. Регулярное обучение персонала и профессиональная подготовка, включая подготовку по антикоррупционным мерам и этике, должны стать*

неотъемлемой частью подготовки персонала, в дополнение к реформам политики найма и карьерного роста.

- *Конфликт интересов является серьезной проблемой в странах Стамбульского плана действий. В регионе установлены ограничения при найме на публичные должности; однако, юридические положения, необходимые для предотвращения и разрешения конфликтов частных и государственных интересов публичных должностных лиц, должны быть усилены. Особое внимание следует уделить разработке практических руководств по применению этих положений, а также совершенствованию институциональных механизмов, необходимых для их выполнения. Другими словами, необходимо создать ведомство или орган, ответственный за применение законодательных положений о конфликте интересов.*
- *Общие кодексы этики, а также кодексы для конкретных публичных учреждений должны быть дополнены положениями о борьбе с коррупцией и санкциями в случае несоблюдения правил. Самое главное – распространить эти кодексы этики, и включить эти аспекты в программы обучения государственных чиновников – в качестве академических дисциплин и программ повышения квалификации государственных служащих.*
- *Большинство стран Стамбульского плана действий ввело системы декларирования активов публичных должностных лиц. Для того, чтобы эти системы способствовали борьбе с коррупцией, необходимо приложить усилия к их усовершенствованию. В частности, должен быть разработан механизм проверки и контроля данных, заявленных чиновниками, либо с помощью специального государственного ведомства и/или с помощью публикации и проверки данных общественностью. Также важно обеспечить доступ правоохранительных органов к декларациям во время расследования коррупционных нарушений, допущенных государственными чиновниками.*
- *Внутренние службы расследований существуют во многих правоохранительных и других органах в регионе. Они могут играть важную роль в выявлении серьезных нарушений, совершенных государственными чиновниками, включая нарушения коррупционного характера, и в процессе применения дисциплинарных санкций. Необходимо изучить, как можно*

повысить роль этих служб для предотвращения коррупции и обеспечить оперативное информирование правоохранительных органов о случаях коррупции с целью дальнейших уголовных расследований.

- *Для расширения возможностей по выявлению коррупционеров, необходимо стимулировать предоставление информации обо всех случаях коррупции как государственными служащими, так и рядовыми гражданами. Одним из подходов может являться более строгая обязанность предоставления такой информации, которая должна быть подкреплена другими мерами, включая защиту граждан, предоставляющих информацию, и упразднение слишком строгих мер против диффамации.*
- *Либерализация и упрощение административных процедур в сфере предпринимательской деятельности, пожалуй, является самым мощным инструментом по ограничению коррупции, и должны активно поддерживаться во всех странах региона. Существует несколько вариантов, например, упразднение излишне строгих правил по сертификации, выдаче разрешений и лицензий, антикоррупционная проверка нового законодательства с целью ограничения дискреционных полномочий, а также повышение ответственности госчиновников. Эти меры должны стать неотъемлемой частью широкомасштабных и системных отраслевых реформ. Вместе с тем, было бы также полезно реализовать целевые антикоррупционные программы в отраслях с особенно высоким риском коррупции с целью достижения оперативных и существенных результатов.*
- *Государственные закупки являются сектором с высоким риском коррупции. Однако нет достаточной информацией о случаях разоблачения коррумпированных чиновников и об их уголовном преследовании за нарушение правил закупок. Этот сектор требует особого внимания, включая необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, усиления контроля над закупочной деятельностью различных организаций. Также необходимо проводить обучение для закупочных организаций и усилить внимание правоохранительных органов к закупочной деятельности. Несмотря на то, что Стамбульский план действий не рассматривал коррупцию в приватизации, есть информация, что расхищение государственных активов высокопоставленными чиновниками (перевод государственного*

имущества в собственность компаний, контролируемых политическими элитами) является широко распространенной формой коррупции, и эта проблема должна решаться всеми странами.

- *Отмечен общий прогресс в области обеспечения финансового контроля в странах региона; это может предотвратить различные формы коррупции, включая нарушения в финансовой отчетности, превышение должностных полномочий и присвоение средств. Однако, необходимы дальнейшие усилия по укреплению органов финансового контроля с целью определения функций различных подразделений, чтобы избежать дублирования функций и усовершенствовать обмен информацией между ними. С точки зрения борьбы с коррупцией чрезвычайно важен обмен информацией между органами финансового контроля и правоохранительными органами, и этот процесс должен быть усовершенствован во всем регионе.*
- *Основные юридические положения, обеспечивающие доступ общественности к официальной информации, уже действуют в странах Стамбульского плана действий, но требуют усовершенствования. Доступ к информации остается серьезной проблемой: государственные чиновники продолжают злоупотреблять положением при определении того, что является конфиденциальной информацией, и не придерживаются установленных правил. Часто происходят задержки в предоставлении информации, или предоставленная информация является неточной или неполной. Должен быть усилен контроль за исполнением законов о доступе к информации, особенно на местном уровне. Должны быть усовершенствованы механизмы подачи жалоб с целью более оперативного и простого доступа к правосудию. В этом плане полезно было бы собирать данные о количестве поданных жалоб и санкциях за отказ в предоставлении доступа к информации для того, чтобы провести оценку ситуации в регионе.*
- *Политическая коррупция становится все более актуальной проблемой для стран региона. В регионе существуют законы, регулирующие деятельность политических партий и избирательные кампании, однако ряд пробелов и нестабильность позволяет правящим партиям переписывать законы в соответствии с их текущими потребностями и незаконно*

использовать административные ресурсы. Финансовый контроль и прозрачность текущей работы партий и их избирательных кампаний должны быть существенно усилены. Кроме этого, страны региона должны обеспечить, чтобы полный набор мер по предотвращению и криминализации коррупции применялся к должностным лицам самого высокого уровня и политикам при власти (включая эффективное уголовное преследование преступлений, связанных с коррупцией, и контроль в сфере конфликта интересов). Свобода СМИ является необходимым условием прозрачности и борьбы с политической коррупцией.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 2005, World Bank and EBRD (Обзор окружающей среды для бизнеса и показателей деятельности предприятий, 2005 г., Всемирный банк и ЕБРР), и Transition Report 2005, EBRD (Доклад о переходном периоде 2005 г, ЕБРР).
2. Более подробную информацию об антикоррупционной экспертизе в России, в том числе и о методике проведения экспертиз, можно найти на сайте российского Центра стратегических разработок по адресу: http://www.csr.ru/event/original_979.stm.
3. Anti-Corruption in Transition 3, World Bank, 2007.
4. Life in Transition, A survey of people's experiences and attitudes, EBRD, 2007.

РОЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СЕТИ ОЭСР В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии¹ была создана национальными правительствами, организациями гражданского общества, международными организациями и донорскими агентствами на региональном практическом семинаре «Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой», который проводился ОЭСР и АМР США в октябре 1998 г. в Стамбуле (Турция). Главной целью создания Сети явилось оказание поддержки в области обмена опытом, взаимного обучения и разработки передовой практики в области борьбы с коррупцией в данном регионе. Для достижения этой цели в рамках Сети проводятся разнообразные мероприятия, в том числе Общие встречи для обсуждения достигнутых результатов, проблем и существующих приоритетов в области борьбы с коррупцией в регионе и экспертные семинары для более детального рассмотрения отдельных приоритетных аспектов деятельности. В рамках Сети также проводятся исследования и составляются аналитические отчеты, необходимые для предоставления практических материалов для специалистов, работающих в данном регионе. Секретариат Сети базируется в Отделе ОЭСР по борьбе с коррупцией². Информация о работе Сети размещается на ее веб-сайте.³

Помимо мероприятий с участием всех стран региона, в течение последнего десятилетия Сеть также служит центром реализации ряда субрегиональных инициатив. В 2001 г. стартовала Инициатива стран Балтийского региона по борьбе с коррупцией (BACI) для Эстонии, Латвии и Литвы, которая завершилась в 2004 г. За этот период государства Балтийского региона присоединились к ЕС, а одна из них, Эстония, начала процесс присоединения к ОЭСР. Инициатива по борьбе с коррупцией для государств Юго-Восточной Европы (SPAI) для Албании, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Сербии, Черногории, Бывшей Югославской Республики Македонии, Молдовы и Румынии стартовала в 2000 г.. В 2004 г. Секретариат Инициативы был переведен из Сети в ведение Бюро по

связям регионального секретариата SPAI (RSLO), который в 2007 г. был преобразован в Региональную инициативу по борьбе с коррупцией (RAI), Секретариат которой находится в Сараево (Босния и Герцеговина).

В 2003 г. странам Сети, которые не участвовали в каких-либо других специализированных субрегиональных инициативах или программах, предложили новую инициативу проведения программы, ориентированной на страны бывшего Советского Союза. Общие исторические корни и русский язык были в числе основных факторов, позволивших группе разных стран объединиться в рамках одной региональной инициативы, известной как Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией.

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Приглашения принять участие в этой новой инициативе были разосланы всем странам бывшего Советского Союза, которые не участвовали в других субрегиональных программах Сети. Секретариат Сети разработал проект Плана действий по борьбе с коррупцией в данном субрегионе и представил его на рассмотрение правительств во время предварительных визитов в эти страны. Главная задача данного Плана действий заключалась в оказании помощи странам с переходной экономикой в решении проблем, связанных с высоким уровнем коррупции, за счет более близкого ознакомления их с международными стандартами борьбы с коррупцией, привлечения их к участию в международном диалоге и обмене опытом, а также предоставления им методов взаимной оценки, которые используются в ОЭСР.

Следует отметить, что участие в данной инициативе осуществляется на *добровольной основе*. Первоначально приглашение принять участие в новом Плана действий по борьбе с коррупцией приняли шесть стран: правительства Армении, Азербайджана, Грузии, России, Таджикистана и Украины официально объявили о своем решении на специальном заседании Общей встречи АКС, которое проходило в сентябре 2003 г. в Стамбуле (Турция). Еще две страны присоединились к этой инициативе позднее: Кыргызстан – сразу после встречи в Стамбуле в октябре 2003 г., а Казахстан – в декабре 2004 г.

Как отмечалось выше, Российская Федерация присоединилась к Стамбульскому плану действий в момент официального объявления об инициативе в сентябре 2003 г. Тем не менее, эта страна не выполнила программу в полном объеме. Она представила отчет о самооценке, но не приняла участия в пленарном заседании, в результате чего не были приняты рекомендации и не была реализована программа мониторинга.

Тем не менее, ожидается, что Российская Федерация пройдет программу оценки в области борьбы с коррупцией в рамках процесса присоединения к ОЭСР, который начался в 2008 г.

Хотя Стамбульский план действий ориентирован на эти восемь стран, в его реализации принимают участие другие страны, входящие в Сеть и ОЭСР, и международные организации, в том числе Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). После запуска Плана действий, эти страны и организации направили своих экспертов для участия в проведении мониторинга положения в странах-членах Стамбульского плана действий и участия в работе Консультативной группы Стамбульского плана действий.

Представители гражданского общества играют важную роль в реализации Стамбульского плана действий, которая отличается в разных странах. Их участие может включать подготовку альтернативных докладов о положении в стране, участие в специальных заседаниях с НПО во время проведения мониторинга на местах и участие в пленарных заседаниях Сети, на которых обсуждаются и утверждаются результаты обзоров и доклады о проведении мониторинга. Отделение организации «Трансперенси Интернешнл» в Грузии приняло даже более решительные действия, оказывая поддержку коалиции НПО, которая продолжает проводить регулярные мониторинги действий правительства, направленных на выполнение рекомендаций Стамбульского плана действий.

Как отмечалось ранее, государства-участники Конвенции ОЭСР против коррупции принимают участие в Стамбульском плане действий различными способами. Они не только направляют своих экспертов для изучения положения в отдельных странах и для участия в специальных международных дискуссионных группах во время проведения мониторинга на местах и в пленарных заседаниях, но и делают добровольные взносы в целях финансирования выполнения инициативы. Швейцария, Норвегия и Италия выступают в качестве основных доноров Стамбульского плана действий.

**Таблица 10. Добровольные пожертвования и другая поддержка
Стамбульского плана действий в 2003-2007 гг.**

Организация	Размер вноса	Цели
Секретариат		
ОЭСР		Поддержка Секретариата Сети, включая расходы на 1 менеджера программы и 1 ассистента
		Операционные расходы, включая перевод документов, использование помещений ОЭСР для проведения заседаний, перевод во время проведения встреч, другие расходы и т.п.
Добровольные взносы		
SECO Швейцария (Государственный секретариат экономических отношений)	100 000 евро	Разработка и одобрение Плана действий, подготовка программы оценки и проведение первого заседание по результатам оценки (дорожные расходы и суточные делегатов, оплата услуг экспертов)
Норвегия	40 000 евро	Второе заседание по результатам оценки (дорожные расходы и суточные делегатов, оплата услуг экспертов) и подготовка к публикации отчетов по странам
Италия	40 000 евро	Третье заседание по результатам оценки (дорожные расходы и суточные делегатов, оплата услуг экспертов) и подготовка к публикации отчетов по странам
Европейский Союз	30 000 евро	Анализ положения в Российской Федерации, четвертое заседание по результатам оценки (в рамках двусторонней программы для России)
SECO Швейцария	100 000 евро	Подготовка программы мониторинга, включая выезды миссий на места и проведение одного заседания по мониторингу (дорожные расходы и суточные делегатов, оплата услуг экспертов)
<i>Всего</i>	<i>310 000 евро</i>	
Другая поддержка		
SECO	Прямое финансирование услуг эксперта	Поддержка Секретариата Сети, включая оплату услуг руководителя группы по проведению мониторинга
Канада	Прямое	Составления Глоссария международных

	финансирование проекта	стандартов борьбы с коррупцией (в рамках двусторонней программы с Украиной).
США	Финансирование отдельного проекта	Подготовка Исследования моделей специализированных институций по борьбе с коррупцией (в рамках проекта с Украиной)
Словения, Болгария, Латвия, Литва, Эстония, США, Канада, Италия, Норвегия, Румыния	Эксперты	Предоставление национальных экспертов для проведения обзоров и мониторинга в странах Стамбульского плана действий.
ПРООН, Управление ООН по преступности и наркотикам, Американская ассоциация юристов	Международные эксперты	Участие экспертов в оценке и мониторинге
ПРООН, ОБСЕ, Фонд Сороса, Совет Европы	Дополнительная финансовая и материально-техническая поддержка для делегатов	Поддержка представителей гражданского общества и официальных делегатов на встречах по оценке (дорожные расходы и суточные), встречи во время визитов на места

Взаимные обзоры и мониторинг

Взаимный обзор (peer review) и политический диалог, основанный на объективных данных, являются основными методами работы ОЭСР – они лежат в основе Стамбульского плана действий. Взаимный обзор включает проведение взаимной оценки и разработку рекомендаций для каждой страны-члена Стамбульского плана действий другими странами-участницами в результате открытого диалога между правительствами, в отличие от оценки отдельной страны, которая проводится иностранными или внешними организациями. В процессе взаимного обзора страны-участницы согласовывают одинаковые для всех правила и процедуры и направляют своих официальных представителей для проведения оценки. Страны-участницы также берут на себя ответственность за выполнение рекомендаций, утвержденных в процессе оценки – взаимное давление стран играет решающую роль в обеспечении выполнения рекомендаций.

График 2 Стамбульский план действий

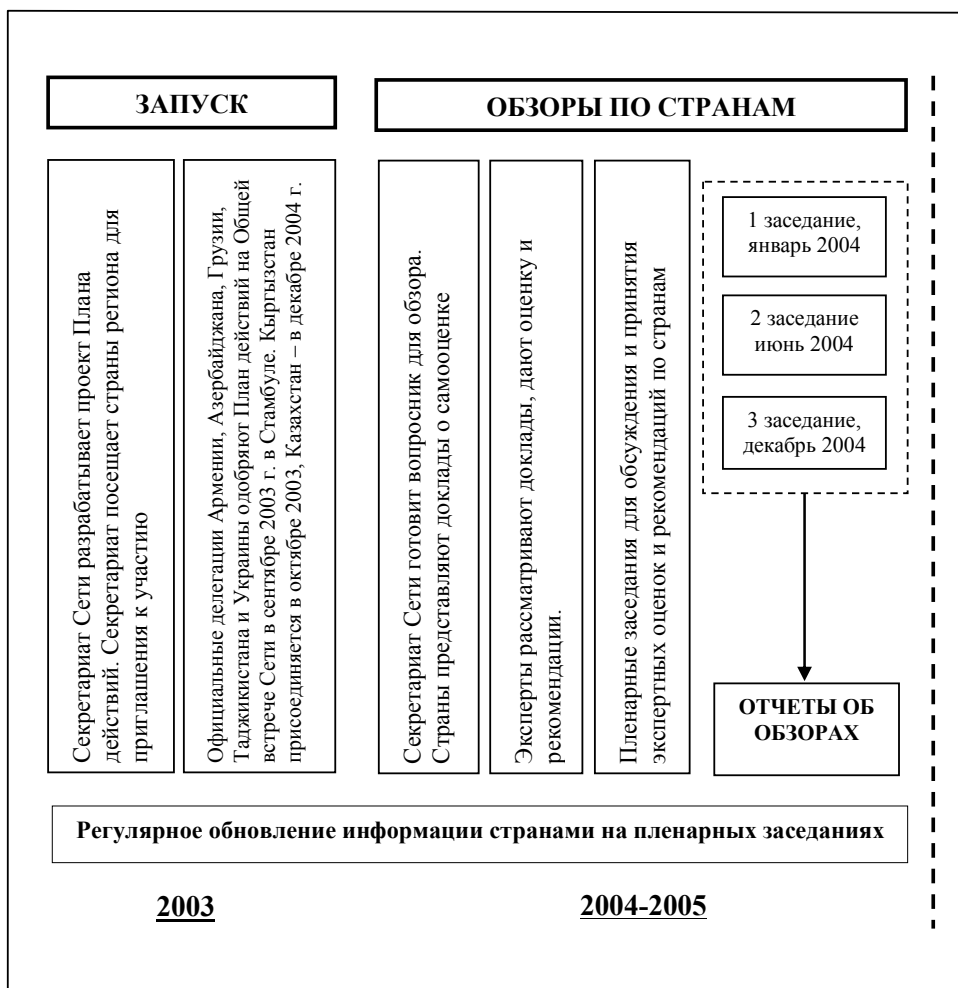
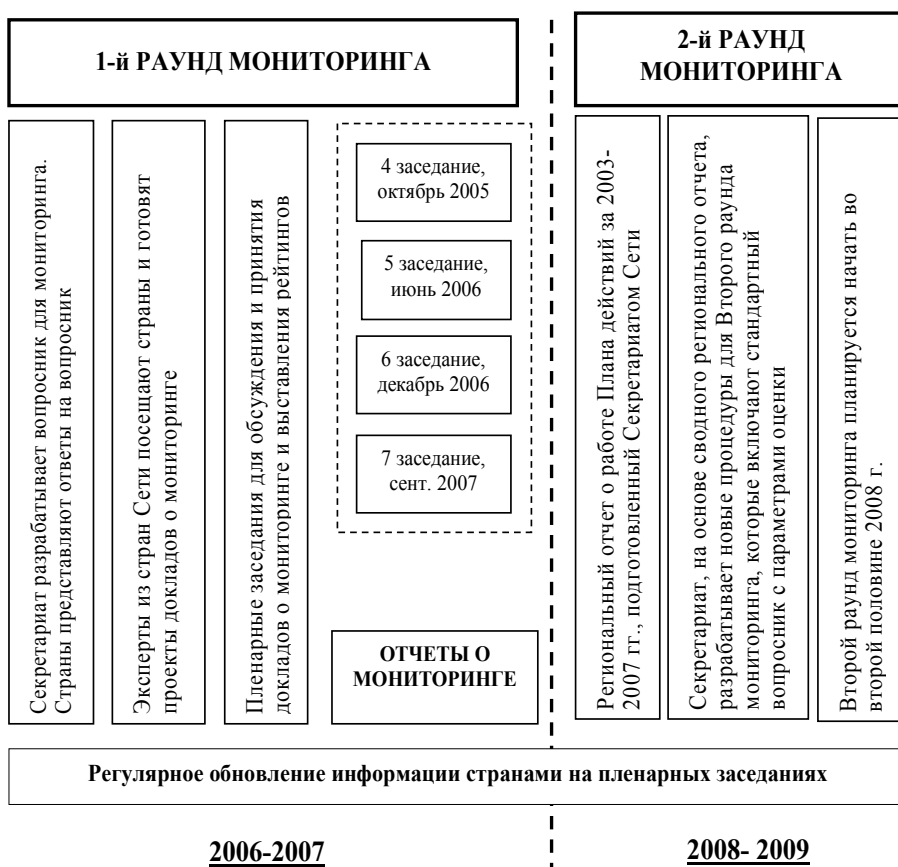


График 2 Стамбульский план действий (продолжение)



Процедуры проведения обзора и мониторинга были разработаны Секретариатом и утверждены членами Стамбульского плана действий. Эти процедуры основаны на опыте Рабочей группы ОЭСР по борьбе с взяточничеством и учитывают опыт ГРЕКО. Реализация Стамбульского плана действий в 2003-2007 гг. включала следующие этапы:

- *Обзоры правовой и институциональной базы борьбы с коррупцией и принятие рекомендаций* (подобно Первой фазе обзоров, проводимых Рабочей группой ОЭСР по борьбе с взяточничеством). Обзоры готовились на основании отчетов о положении в стране, подготовленных правительствами самих стран в соответствии со стандартными инструкциями. Группы экспертов из стран, входящих в Сеть и ОЭСР, проводили анализ этих отчетов о самооценке и разрабатывали проект оценки и рекомендаций. На пленарных заседаниях Стамбульского плана действий проводилось обсуждение и на основе консенсуса принимались доклады об оценке положения в стране и предлагаемые рекомендации. Проведение обзоров было завершено в течение 2003-2005 гг. (Более подробную информацию об обзорах можно получить в документе «Техническое задание по подготовке отчетов», 2003 г., «Инструкции по подготовке отчетов», 2003 г.)
- *Информация о мерах, принятых правительствами в целях выполнения рекомендаций* (подобно обмену информацией (*Tour de Table*) на заседаниях Рабочей группы по борьбе с взяточничеством). Отчеты с описанием мер, которые были приняты в целях выполнения рекомендаций, регулярно составлялись правительствами стран Стамбульского плана действий и представлялись для информации и обсуждения на каждом пленарном заседании, которые проводились один или два раза в год в период с 2004 по 2007 г.
- *Оценка хода выполнения рекомендаций страной и принятие докладов о результатах мониторинга* (подобно Второй фазе обзоров, проводимых Рабочей группой по борьбе с взяточничеством). Изучение положения в стране проводилось на основании ответов на вопросник мониторинга, подготовленный для каждой страны, и включало посещение каждой страны группой экспертов из стран Сети и ОЭСР. На основе ответов на вопросник и информации, собранной во время поездки экспертов в страну, экспертные группы составляли проект отчета о

результатах мониторинга, который включал оценку прогресса в ходе выполнения рекомендаций и рейтинги по каждому пункту рекомендаций (выполнено полностью, выполнено в основном, частично или не выполнено). Проекты отчетов о результатах мониторинга представлялись для обсуждения и принятия на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий. Изучение положения в этих странах было завершено в период с 2005 по 2007 г. (Более подробную информацию о результатах мониторинга можно получить в документе «Техническое задание по мониторингу действий стран в связи с выполнением рекомендаций», 2005 г.)

Обзоры положения в странах и рекомендации, принятые в рамках Стамбульского плана действий, охватывали три основные сферы: (1) антикоррупционная политика и институции; (2) криминализация коррупции и правоохранительная деятельность; и (3) превентивные меры в публичной службе и финансовый контроль.

Структура рекомендаций является одинаковой для всех стран, но содержание рекомендаций носит индивидуальный характер с учетом особенностей каждой страны. В связи с этим, проведение сравнительного анализа положения в этих странах на основании сопоставления рейтингов стран является достаточно трудной или даже невыполнимой задачей.

Хотя методика проведения обзоров и мониторинга в странах Стамбульского плана действий основана на практическом опыте аналогичной деятельности Рабочей группы ОЭСР по борьбе с взяточничеством и ГРЕКО, в ней имеются ряд существенных отличий. Консультативная группа Сети также выявила ряд методологических проблем, которые будет необходимо решить в будущем. Ниже приводится неполный список методологических различий и проблем:

- *Масштабы обзоров и мониторинга*, которые проводятся в рамках Стамбульского плана действий, гораздо шире исследований, проводимых Рабочей группой ОЭСР по борьбе с взяточничеством (которые ориентированы на вопросы подкупа иностранных публичных должностных лиц) или ГРЕКО (которая рассматривает ограниченное количество проблем, отобранных для каждого раунда оценки). Такой широкий подход позволяет дать всеобъемлющую и целостную оценку положения в стране. Однако, в то же время, это создает трудности в обеспечении основательной и качественной оценки во всех сферах деятельности, для проведения которой необходим широкий

спектр знаний и опыта. Кроме того, несмотря на широкий охват исследований, в его поле зрения не попали такие важные вопросы, как политическая коррупция и коррупция в судебной системе, возврат активов и коррупция в частном секторе.

- *Обзоры и мониторинг в рамках Стамбульского плана действий, также как и процедуры ОЭСР и ГРЕКО, направлены на оценку не только принятых законов, но и их выполнения и применения. Это сложная задача для всех стран мира. В странах с переходной экономикой выполнение этой задачи усугубляется проблемами сбора информации о судебной практике и статистических данных о применении законов в сфере коррупции, а также отсутствием аналитических и социологических исследований, связанных с коррупцией в различных секторах. Существуют и другие методологические проблемы в проведении оценки общего прогресса, достигнутого страной в борьбе с коррупцией, например, оценка политической воли в деле борьбы с коррупцией, что является основной предпосылкой для достижения реального успеха.*
- *Критерии, которые используются при проведении обзоров и мониторинга стран, основаны на многочисленных и постоянно развивающихся стандартах. Рабочая группа ОЭСР по борьбе с взяточничеством проводит оценку в странах, входящих в Рабочую группу, используя Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении международных деловых сделок и связанные с ней документы; ГРЕКО использует в качестве параметров оценки Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и 12 основополагающих принципов. Принимая во внимание масштабы исследований в рамках Стамбульского плана действий, необходимо использовать многочисленные стандарты, правовые инструменты ОЭСР и ГРЕКО наряду с многими другими параметрами оценки, включая формирующуюся и зачастую не зафиксированную передовую практику или общие подходы. Недавняя Конвенция ООН против коррупции содержит полезный комплексный набор стандартов, применимых к широкому кругу вопросов, рассматриваемых в рамках Стамбульского плана действий.*
- *Стамбульский план действий опирается на принцип консенсуса при проведении обзоров и мониторинга. Этот подход отличается*

от принципа «консенсус минус одни», используемого Рабочей группой ОЭСР по борьбе с взяточничеством, который заключается в том, что оцениваемая страна должна воздержаться от участия в голосовании и согласиться с решением остальных участников группы, принятом на основе консенсуса. Это может привести к снижению уровня критики или силы рекомендаций. Взаимные обзоры, проводимые странами с ограниченным опытом и знаниями в области борьбы с коррупцией, иногда могут приводить к выработке рекомендаций, которые не соответствуют высокому уровню международных стандартов. Вместе с тем, такой более мягкий подход служит полезным инструментом в создании командного духа в отношениях между странами, основанного на равноправии и учете специфики каждой страны и разных уровней социально-экономического и политического развития. Использование принципа консенсуса также повышает заинтересованность стран в выполнении рекомендаций в рамках программы, положения которой не являются обязательными для исполнения с юридической точки зрения.

- В реализации Стамбульского плана действий одинаково важна роль *правительств, экспертов, доноров и Секретариата*. Первоначально Секретариат взял на себя руководящую роль в разработке процедур анализа и мониторинга, в то время как делегаты из стран Стамбульского плана действий играли пассивную роль и принимали предлагаемые процедуры без существенных замечаний. Однако, в 2003-2007 гг. активность стран Стамбульского плана действий заметно возросла. Быстрыми темпами растет роль региональных экспертов в программе мониторинга, их уровень участия в принятии стратегических решений также возрастает. Государства-члены ОЭСР, финансирующие Стамбульский план действий, участвуют в Консультативной группе, осуществляющей руководство программой работы.

Обзоры по странам, отчеты стран и доклады о результатах мониторинга публикуются сразу после их принятия. С этими документами на английском и русском языках можно ознакомиться на сайте Сети по адресу www.oecd.org/corruption/acn.

Дальнейшие региональные мероприятия по борьбе с коррупцией

В период с 2003 по 2007 гг. был завершен первый раунд оценки положения в странах, включавший подготовку обзоров, проведение

мониторинга и подачу странами информации о развитии ситуации. По завершении этого раунда страны Стамбульского плана действий договорились о необходимости продолжения процесса мониторинга. Они поручили Секретариату Сети разработать новые процедуры для проведения второго раунда мониторинга. Они также отметили некоторые аспекты, которые должны быть отражены в новых процедурах:

- Следующий раунд мониторинга должен быть нацелен на обновление рейтингов, полученных в ходе проведения первого раунда, и должен позволить пересмотр существующих рекомендаций для того, чтобы обновить устаревшие рекомендации, аннулировать рекомендации, которые утратили свою актуальность и, по возможности, представить новые рекомендации. Конвенция ООН против коррупции может служить основным стандартом для проведения этого мониторинга наряду с юридическими документами ОЭСР и Совета Европы и другими примерами передовой практики.
- Следующий раунд должен носить динамичный характер, чтобы как можно быстрее обновлять рейтинги, отражая прогресс, достигнутый странами, но не настолько быстро, чтобы от этого пострадало качество оценок. Посещение стран экспертами и принятие докладов по странам на пленарных заседаниях должны оставаться важным элементом программы мониторинга, обеспечивающим качество, объективность и равноправие в подходе к оценке результатов программы.
- Особое внимание следует уделить подготовительным этапам, в том числе подготовке стандартного вопросника по всем темам мониторинга, что позволит провести более эффективный сравнительный анализ и предоставит достаточно времени для подготовки экспертных оценок до выезда групп экспертов в страны.
- Уровень квалификации и опыт экспертов по проведению мониторинга является одним из ключевых условий для проведения высококачественного анализа. В связи с этим, странам необходимо отобрать наиболее квалифицированных экспертов для выполнения этой работы. Секретариат должен составить список экспертов, отобранных в странах, чтобы обеспечить наличие специалистов по всем темам мониторинга.

Стамбульский план действий также должен обеспечить обучение и подготовку экспертов до начала оценочных визитов в страны.

- Финансирование Стамбульского плана действий осуществлялось за счет добровольных взносов стран-членов ОЭСР и ограниченного участия в финансировании стран Стамбульского плана действий. В этой связи, необходимо получить новые гранты на проведение второго раунда мониторинга и увеличить долю участия в финансировании стран Стамбульского плана действий.

Следует отметить, что на момент запуска Стамбульского плана действий только одна страна (Грузия) являлась членом ГРЕКО в Совете Европы. С того времени к этой программе мониторинга в сфере борьбы с коррупцией присоединились Армения, Азербайджан, Россия и Украина. Кроме того, многие страны, входящие в Стамбульский план действий, ратифицировали или собираются ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции и будут участвовать в программах мониторинга, которые будут разработаны в рамках данной Конвенции. Исходя из этого, необходимо обеспечить надлежащее координирование действий по проведению мониторингов между Стамбульским планом действий, ГРЕКО и Конвенцией ООН против коррупции. Этого можно добиться за счет гармонизации процедур проведения мониторингов, участия в других процессах оценки, включая выезды экспертных групп на места и проведение заседаний, обмен докладами и участие в других мероприятиях. Возможно, было бы также целесообразно предусмотреть возможность завершения Стамбульского плана действий после того, как программы Конвенции ООН против коррупции начнут функционировать в полном объеме и охватывать все страны региона.

В 2003-2007 гг. в центре внимания Стамбульского плана действий было проведение программы анализа и мониторинга, направленной на оказание взаимного давления на страны-участницы Плана действий. Тем не менее, одного такого давления явно недостаточно, особенно в тех случаях, когда от стран требуют проведения реформ в проблемных и быстро развивающихся сферах государственной политики, в которых нет готовых, легкодоступных или универсальных решений. Крупные программы технической помощи, которые реализовывались в рамках финансируемых донорскими организациями двусторонних программ и при участии международных организаций во всех странах, входящих в Стамбульский план действий, были направлены на оказание поддержки отдельным ведомствам и проектам, связанным с борьбой с коррупцией. Тем не менее, многие концептуальные проблемы остались нерешенными и

требуют аналитической работы и обмена международным опытом для выработки наиболее эффективных методов решения этих проблем. Например, странам региона было рекомендовано обеспечить эффективное использование деклараций об активах государственных чиновников, но полученных рекомендаций было явно недостаточно для того, чтобы можно было реализовать эти предложения на практике.

На следующем этапе реализации Стамбульского плана действий при проведении мониторинга первоочередное внимание будет в равной степени уделяться взаимному обучению и разработке передовой практики. Вместе с тем, это в значительной степени будет зависеть от имеющихся в наличии ресурсов. Государства-члены ОЭСР совместно с правительствами стран, входящих в Стамбульский план действий, должны будут выделить соответствующие средства на финансирование. Секретариат также изучит возможности для дальнейшего сотрудничества с международными организациями, в том числе с Советом Европы, Управлением ООН по наркотикам и преступности, ОБСЕ, ПРООН и другими организациями.

Выводы

Основные достижения Стамбульского плана действий и задачи на будущее:

- *Стамбульский план действий является продуктивным процессом, в ходе реализации которого были получены два основных результата: конкретные улучшения антикоррупционного законодательства и институций, а также укрепление человеческого капитала и знаний в области борьбы с коррупцией в регионе. В частности, результатом Плана действий стало проведение практических реформ законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в соответствии с рекомендациями, принятыми в ходе обзора стран и подкрепленными процедурой мониторинга. Эксперты из стран данного региона также получили возможность участвовать в процессе практического обучения и значительно повысили уровень знаний о международных стандартах борьбы с коррупцией и процедурах мониторинга, и накопили полезный опыт, необходимый для продвижения антикоррупционных реформ в своих странах и для развития эффективного международного сотрудничества в этой области.*
- *Реализация Стамбульского плана действий широко освещалась в странах данного региона. Государственные чиновники из*

большого количества органов, представительств иностранных государств, международных организаций и организаций гражданского общества получили возможность ознакомиться с результатами проведения обзоров и мониторинга, принимали участие в заседаниях и представляли свои замечания в связи с подготовкой отчетов по странам региона. Такое широкое освещение работы программы стало полезным инструментом для привлечения политического внимания всех ключевых государственных институтов к проблемам борьбы с коррупцией и обеспечило принятие эффективных мер по ускорению процесса проведения реформ в различных секторах.

- *Активное участие стран региона внесло значительный вклад в реализацию Стамбульского плана действий. Они смогли убедиться в том, что этот процесс направлен не только на критику существующего положения, но и способствует выявлению проблем и поиску практических решений этих проблем на основе опыта соседних стран и более развитых государств-членов ОЭСР. Важным компонентом стал региональный подход, поскольку в экспертных оценках и процедурах мониторинга участвовали эксперты из стран, связанных общей историей с сопоставимыми исходными условиями и понятными культурными преобразованиями. Однако, не менее важен и тот факт, что эксперты из стран с более развитыми традициями в экономической сфере (например, новые члены ЕС) и страны-члены ОЭСР также принимали участие в программе и могли поделиться своим опытом.*
- *Программа также отличалась своей экономичностью: значительный объем работ был проделан при наличии относительно небольшого объема финансовых и человеческих ресурсов. Это стало возможным благодаря совокупности ряда факторов: наличие небольшого, но стабильного Секретариата в ОЭСР; эффективное использование грантов, предоставленных донорскими организациями; значительное интеллектуальное участие и даже небольшие финансовые взносы стран с переходной экономикой; а также поддержка многочисленных международных организаций и НПО.*
- *Исходя из результатов работы, проделанной в 2003-2007 гг., страны-участницы Стамбульского плана действий договорились о продолжении процесса мониторинга, чтобы сохранить и*

приумножить достигнутые на сегодняшний день результаты проведения реформ. Они также приняли решение о том, что дальнейший мониторинг должны быть более структурированными и включать четкое определение параметров оценки, чтобы обеспечить проведение сравнительного анализа достижений каждой страны в условиях здоровой конкуренции и оказать поддержку в выполнении положений Конвенции ООН против коррупции.

- *И, наконец, взаимное давление стран Стамбульского плана действий следует усилить за счет взаимного обучения, чтобы помочь странам региона провести реформы в наиболее сложных областях. Экспертные знания и опыт должны быть сосредоточены на анализе региональных и международных подходов и формировании передового опыта в новых неизученных областях. Это также могло бы способствовать реализации региональных программ технической помощи, финансируемых донорскими и международными организациями.*

ПРИМЕЧАНИЯ

ТАБЛИЦА 1. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ И ПЛАНЫ ДЕЙСТВИЙ	27
ТАБЛИЦА 2. РЕЙТИНГИ ТИ.....	30
ТАБЛИЦА 3. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	40
ТАБЛИЦА 4. ПОДПИСАНИЕ/РАТИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ.....	45
ТАБЛИЦА 5. НЕМАТЕРИАЛЬНЫЕ ВЫГОДЫ	55
ТАБЛИЦА 6. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ ПОДКУПА ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ	58
ТАБЛИЦА 7. САНКЦИИ ЗА АКТИВНОЕ И ПАССИВНОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО	63
ТАБЛИЦА 8. СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ПО КРИМИНАЛИЗАЦИИ КОРРУПЦИИ.....	72
ТАБЛИЦА 9. СИСТЕМЫ ДЕКЛАРИРОВАНИЯ АКТИВОВ	84
ТАБЛИЦА 10. ДОБРОВОЛЬНЫЕ ПОЖЕРТВОВАНИЯ И ДРУГАЯ ПОДДЕРЖКА СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ В 2003-2007 ГГ.	108

1. В Сеть входят представители антикоррупционных органов Восточной Европы и Центральной Азии (Албании, Азербайджана, Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Молдовы, России, Румынии, Сербии, Словении, Таджикистана, Туркменистана, Украины, Узбекистана, Хорватии, Черногории, Эстонии) и некоторых стран-членов ОЭСР. В сеть также входят международные организации и многосторонние банки развития (Программа развития ООН, Управление ООН по наркотикам и преступности, ОБСЕ, Совет Европы, ЕБРР, Всемирный банк), представители гражданского общества, деловых кругов, профессиональных и аналитических ассоциаций («Трансперенси Интернешнл», Американской ассоциации юристов и многих других организаций), которые активно участвуют в борьбе с коррупцией в регионе.
2. Отдел по борьбе с коррупцией Директората ОЭСР по финансовым вопросам и предпринимательству является секретариатом Рабочей группы

ОЭСР по борьбе с взяточничеством, органом, отвечающим за выполнение Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при совершении международных деловых сделок. Сеть – одна из программ Рабочей группы ОЭСР по борьбе с взяточничеством для стран, не входящих в ОЭСР, наряду с Инициативой ОЭСР/Азиатского банка развития по борьбе с коррупцией в Азиатско-Тихоокеанском регионе, программой борьбы с коррупцией в Латинской Америке и новой программой на Среднем Востоке и в Северной Африке (MENA). Более подробную информацию можно получить по адресу: www.oecd.org/daf/nocorruption.

3. Более подробную информацию о работе Сети можно получить по адресу: www.oecd.org/corruption/acn.