

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ:

ОБЗОР МОДЕЛЕЙ

**Организация экономического сотрудничества и развития
Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

Основными авторами этого обзора являются Горан Клеменчич и Янек Стусек, факультет уголовного правосудия и безопасности, Университет Марибор, Словения, и Инесса Гайка, Отдел по борьбе с коррупцией ОЭСР. Информация по отдельным агентствам по борьбе с коррупцией была предоставлена самими агентствами или взята из открытых источников. Финансовые средства для проведения этого обзора были предоставлены Государственным департаментом США в рамках проекта “Реформа правоохранительной системы Украины и укрепление специализированных служб по борьбе с коррупцией. Информация, факты и статистические данные по отдельным агентствам, представленные в этом обзоре, последний раз обновлялись в феврале 2006 г.

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ	2
РЕЗЮМЕ	3
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	8
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И МОДЕЛИ ИНСТИТУТОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	10
ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ	10
ЭЛЕМЕНТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ	14
<i>Основные функции по борьбе с коррупцией</i>	14
<i>Формы специализации</i>	16
<i>Независимость и подотчетность</i>	18
<i>Ресурсы и необходимые полномочия</i>	21
<i>Взаимодействие с гражданским обществом, межведомственное сотрудничество</i>	23
МОДЕЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	23
<i>Многоцелевые агентства по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов</i>	24
<i>Отделы по борьбе с коррупцией в системе правоохранительных органов</i>	25
<i>Институты по предупреждению коррупции, разработке политики и координации</i>	25
<i>Оценка деятельности специализированных учреждений по борьбе с коррупцией</i>	25
<i>Причины создания институтов по борьбе с коррупцией и выбор модели</i>	27
ВЫБОР МОДЕЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ИНСТИТУТА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	33
МНОГОЦЕЛЕВЫЕ АГЕНТСТВА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	33
<i>Особый административный район Гонконг: Независимая комиссия по борьбе с коррупцией</i>	33
<i>Сингапур: Бюро по расследованию коррумпированной деятельности</i>	43
<i>Литва: Специальная следственная служба</i>	50
<i>Латвия: Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией</i>	60
УЧРЕЖДЕНИЯ С ПОЛНОМОЧИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	72
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПРОКУРОРСКИЕ СЛУЖБЫ	72
<i>Испания: Специальная прокурорская служба по экономическим преступлениям, связанным с коррупцией</i>	72
<i>Румыния: Национальный директорат по борьбе с коррупцией</i>	79
<i>Хорватия: Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности</i>	86
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ СЛУЖБЫ	93
<i>Бельгия: Центральное управление по борьбе с коррупцией</i>	93
<i>Норвегия: Норвежское национальное управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и окружающей среды (Økokrim)</i>	96
<i>Великобритания: Бюро по борьбе с мошенничеством в особо крупном размере</i>	104
ИНСТИТУТЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ	112
<i>Франция: Центральная служба по предупреждению коррупции</i>	112
<i>Словения: Комиссия по предупреждению коррупции</i>	122
<i>Бывшая югославская республика Македония: Государственная комиссия по предупреждению коррупции</i>	128
<i>Албания: Антикоррупционная комиссия и Антикоррупционная мониторинговая группа</i>	134

РЕЗЮМЕ

Один из наиболее известных в мире специализированных институтов по борьбе с коррупцией – Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК) - был основан в Гонконге 1974 году. Своей деятельностью Комиссия внесла значительный вклад в успех Гонконга по снижению уровня коррупции. Вдохновленные успехом НКБК многие государства, включая страны Восточной Европы, приняли решение о создании собственных институтов по предупреждению и борьбе с коррупцией. Этот шаг рассматривался как единственно возможный путь в снижении уровня коррупции, так как существующие институты с этой задачей не справлялись.

Принятые в последнее время международные договоры требуют от государств-участников учредить специализированные органы для борьбы и предупреждения коррупции. Так, Конвенция ООН против коррупции требует наличия двух типов институтов:

- орган (органы) по **предупреждению коррупции;**
- орган (органы) или лица, **специализирующиеся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных средств.**

Как предупреждение коррупции, так и борьба с этим явлением с помощью правоохранительных мер включают широкий перечень функций в разных областях. Рассматривая возможность создания специализированного института, странам, прежде всего, необходимо изучить полный спектр этих функций, включая следующие:

- **Разработка политики, аналитические исследования, мониторинг и координация.** Эти функции предусматривают изучение коррупции как явления – тенденции и уровень распространения коррупции, а также оценку эффективности антикоррупционных мер. Другим направлением деятельности является выработка и координация политики в сфере борьбы с коррупцией. Это направление включает в себя разработку стратегии и планов действий по борьбе с коррупцией, а также мониторинг за ходом их осуществления и оценка их эффективности. Еще одна важная функция состоит в координации международного сотрудничества.
- **Предупреждение коррупции в структурах власти** – выработка конкретных норм и ограничений, относящихся к государственным служащим, а также применение дисциплинарной ответственности за их несоблюдение. К этой функции могут относиться предупреждение конфликта интересов, проверка имущественных деклараций должностных лиц и обеспечение открытого доступа общественности к сведениям, указанным в декларациях. Механизмами осуществления этих функций могут быть государственный финансовый контроль, меры по недопущению легализации доходов преступной деятельности, меры по достижению прозрачности государственных закупок, а также системы выдачи лицензий, разрешений и сертификатов. Наконец, превентивная функция состоит в повышении прозрачности государственной службы, обеспечении открытого доступа общественности к информации, обеспечении контроля над финансированием деятельности политических партий.
- **Образовательная и просветительская функция.** Эта область деятельности включает в себя выработку и проведение образовательных программ для населения и государственных служащих: организацию кампаний по информированию

общественности, работу со средствами массовой информации, неправительственными организациями, бизнес сообществом и населением в целом.

- **Расследование и уголовное преследование случаев коррупции.** Прежде всего, целью этого направления деятельности является совершенствование законодательства в соответствующей сфере, в том числе разработка сдерживающих санкций за любые проявления коррупции. Следующим шагом является эффективное применение законодательства на всех стадиях процесса – оперативно-розыскные меры, уголовное расследование, предъявление обвинения и вынесение решения по делу. В данном случае необходимо обеспечить взаимодействие норм административного и уголовного права. Третьим неперенным условием является межведомственное сотрудничество и обмен информацией между ведомствами, как по конкретному делу, так и в целом по проблеме коррупции (связь правоохранительных органов с аудиторскими, налоговыми и таможенными органами, банковским сектором, налоговой полицией, лицами, ответственными за заключение государственных контрактов, органами безопасности и др.). Четвертым направлением является международное сотрудничество правоохранительных органов, оказание правовой помощи и экстрадиция. Сбор и анализ статистических данных по делам о коррупции – еще одно важное направление деятельности специализированных институтов.

Ответственность за надлежащее исполнение всех этих функций должна быть четко распределена между существующими и вновь создаваемыми учреждениями. Требования международных конвенций, скорее всего, приведут к созданию в разных странах новых специализированных институтов. Тем не менее, само по себе наличие таких институтов не всегда приводит к снижению уровня коррупции. Для эффективного выполнения своих функций, органы по борьбе с коррупцией должны располагать всеми необходимыми средствами.

Конвенции ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией заложили следующие критерии эффективности антикоррупционных институтов: *независимость, специализация, профессиональная подготовка и адекватные ресурсы*. Многие страны испытывают трудности с претворением в жизнь этих общих критериев. Накопленный международный опыт может служить дополнительным руководством к тому, как можно реализовать данные критерии на практике.

- **Независимость** в первую очередь означает защиту от неправомерного политического воздействия. Этого невозможно достичь без наличия *подлинной политической воли*, направленной на искоренение коррупции. Политическая воля должна быть оформлена в виде всесторонней *антикоррупционной стратегии*. Уровень независимости специализированного института зависит от конкретных задач, которые он выполняет, и от условий, в которых он функционирует. Опыт показывает, что для обеспечения независимости первостепенную роль играют *структурно-операционная автономия* института, а также четко прописанные правовой статус и полномочия конкретного органа, управления или отдела. Это особенно важно для обеспечения независимости правоохранительных органов. Важными элементами предотвращения неправомерного вмешательства в работу специализированных институтов являются прозрачная *процедура назначения и снятия с должности* руководителя организации наряду с эффективным управлением кадровыми ресурсами и наличием системы внутреннего контроля. Независимость не должна подменяться *отсутствием подотчетности* – в своей деятельности антикоррупционные институты должны придерживаться принципов верховенства закона и прав человека, представлять регулярные отчеты о своей деятельности в органы законодательной и исполнительной власти, а также обеспечивать доступ общественности к информации об их работе. Коррупцию нельзя победить силами

одного учреждения, *межведомственное сотрудничество, взаимодействие с гражданским обществом и бизнесом* являются важными факторами для обеспечения эффективной работы этих органов.

- **Специализация** антикоррупционных органов означает наличие в их составе *специально подготовленных кадров с особыми знаниями и опытом и со специальными полномочиями* в сфере борьбы с коррупцией. Формы специализации зависят от выбора конкретного государства - невозможно выработать решение, которое устроило бы всех. Конвенция Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию устанавливает определенные стандарты для специализированных правоохранительных органов, которые могут быть обеспечены как с помощью создания нового специализированного органа, так и с помощью назначения ответственных лиц в рамках уже существующих институтов. Как показывает международный опыт, в странах, входящих в ОЭСР, эта задача решается внутри *действующих правоохранительных органов*. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой часто создают *самостоятельные специализированные институты по борьбе с коррупцией* вследствие высокого уровня коррупции в существующих институтах власти. Зачастую такие организации создаются под давлением организаций-доноров и международного сообщества.
- **Ресурсы и полномочия** должны быть предоставлены в распоряжение специализированных сотрудников, чтобы обеспечить эффективность в их работе. К самым важным требованиям относятся *повышение профессиональной подготовки, а также составление и выполнение бюджета*. Другой важный момент – разграничение *материальной юрисдикции* различных органов. В некоторых случаях целесообразно *ограничить юрисдикцию органа действиями, связанными исключительно с делами особой важности*. Следующим по важности фактором после профессиональной подготовки и определения компетенции является наделение антикоррупционных органов достаточным *объемом полномочий*, необходимых для применения специальных следственных мероприятий и сбора доказательств. К таким особым полномочиям относятся право на ведение скрытого наблюдения, перехват информации, расследование под прикрытием, доступ к финансовым данным и информационным системам, право отслеживать финансовые операции, замораживать банковские счета, осуществлять программу защиты свидетеля. В случае предоставления институту широких следственных полномочий необходимо разработать внутреннюю систему сдержек и противовесов. Одним из наиболее эффективных подходов к использованию ресурсов является *командная работа* следователей, прокуроров и других специалистов, например, финансовых экспертов, аудиторов, специалистов по информационным технологиям.

Учитывая наличие в мире большого количества специализированных институтов по борьбе с коррупцией, разнообразие их функций и неоднозначные оценки их фактической деятельности, нелегко составить полный перечень существующих моделей, а тем более выявить наилучшую из них. При учреждении специализированного института необходимо учитывать национальный контекст, культурные, правовые и административные особенности каждого государства. Тем не менее, можно установить основные подходы к решению проблемы и основные модели действующих органов. Сравнительный анализ существующих институтов по предупреждению и борьбе с коррупцией позволяет выделить следующие их типы:

- Многоцелевые агентства, обладающие, как полномочиями правоохранительных органов, так и функциями по предупреждению коррупции;
- Учреждения по борьбе с коррупцией в структуре правоохранительных органов;

- Институты по предупреждению коррупции, разработке политики и координации действий в сфере борьбы с коррупцией.

Многоцелевые учреждения. Эта модель служит ярким примером комплексного подхода и сосредоточения в рамках одного учреждения всех основных функций по предупреждению и борьбе с коррупцией. Основными видами деятельности многоцелевого агентства являются разработка политики, аналитическая деятельность, техническая помощь, взаимодействие с гражданским обществом, осуществление открытого доступа к информации, мониторинг, следственная деятельность. Важно отметить, что в большинстве случаев уголовное преследование остается отдельной функцией в рамках подобных учреждений. Эту модель часто связывают с Независимой комиссией по борьбе с коррупцией в Гонконге и Бюро по расследованию коррумпированной деятельности в Сингапуре. Данные примеры вдохновили многие другие страны к созданию у себя подобных организаций. В их числе Литва (Специальная служба расследований - СТТ), Латвия (Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией - КНАБ), Новый Южный Уэльс, Австралия (Независимая комиссия по борьбе с коррупцией), Ботсвана (Директорат по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями) и Уганда (Генеральный инспектор правительства). В ряде стран, таких как Корея, Таиланд, Аргентина и Эквадор также можно проследить элементы гонконгской и сингапурской моделей.

Органы по борьбе с коррупцией в структуре правоохранительных органов. В рамках этой модели существует множество типов специализированных институтов; они могут создаваться в органах, которые отвечают за выявление и расследование коррупции (оперативно-розыскные органы), или в органах прокуратуры. В некоторых странах все три функции объединяются в руках одного ведомства. Эта модель, пожалуй, является самой распространенной в странах Западной Европы. Примером может служить Норвегия (Норвежское национальное управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и окружающей среды ОКОКРИМ), Бельгия (Главное управление по борьбе с коррупцией – ОЦРК), Испания (Специальная прокурорская служба по преследованию экономических преступлений, имеющих отношение к коррупции – АКПО), Хорватия (Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности – УПКОП), Румыния (Национальный директорат по борьбе с коррупцией - НАД) и Венгрия (Главное следственное бюро - ЦИОППС). В эту категорию входят структуры внутренней безопасности - подразделения правоохранительных органов с узкой юрисдикцией по расследованию коррупции среди своих сотрудников. Можно привести два характерных примера - в Германии (Департамент внутренних расследований) и Великобритании (Отряд по борьбе с коррупцией в Полиции метрополии).

Институты по предотвращению коррупции, разработке политики и координации действий в сфере борьбы с коррупцией. Эта модель включает в себя специализированные институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций, таких как проведение исследований и анализа, разработку и координацию политики в области борьбы с коррупцией, проведение обучения и предоставление консультаций различным ведомствам о риске коррупции, возможных мерах по ее предотвращению и другие функции. Эти органы, как правило, не обладают полномочиями правоохранительных органов. Однако они могут выполнять специальные контрольные функции и в связи с этим наделяются особыми правами. Так ведомства, осуществляющие контроль за декларациями о доходах должностных лиц, могут обладать правом доступа к конфиденциальной информации. Институты, созданные по этой модели, функционируют во Франции (Центральная служба по предупреждению коррупции - ЦСПК), в бывшей югославской республике Македония (Государственная комиссия по предупреждению коррупции), в Албании (Антикоррупционная мониторинговая группа), на Мальте (Постоянная комиссия по борьбе с коррупцией), в Сербии и Черногории (Антикоррупционное управление), в США (Управление по

правительственной этике), в Индии (Центральная служба бдительности), на Филиппинах (Офис омбудсмена) и в Болгарии (Комиссия по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией).

Как отмечалось выше, наличие специализированных органов по борьбе с коррупцией само по себе не является залогом успешной борьбы с этим явлением. Несмотря на то, что количество подобных учреждений в мире растет, обзор их деятельности свидетельствует о большем количестве неудач, чем успешных примеров. **Оценка деятельности антикоррупционных институтов** – непростая задача. Многие страны с высоким уровнем коррупции не имеют достаточного опыта и ресурсов для проведения такой оценки. С другой стороны, демонстрация успешных результатов часто является необходимым условием для того, чтобы антикоррупционное ведомство смогло завоевать или сохранить поддержку общества, либо защитить себя от политически мотивированных нападок.

Методология оценки деятельности органов по борьбе с коррупцией пока до конца не выработана. В любом случае она должна учитывать специфику государства и конкретного антикоррупционного органа. Необходимо, чтобы тщательно были продуманы как *количественные* (например, данные статистики и опросов общественного мнения), так и *качественные критерии* такой оценки (например, обзоры и оценки экспертов). Данные статистики (количество жалоб, поступивших в учреждение, количество дел открытых и завершенных, количество вынесенных приговоров, мер административного воздействия, количество принятых инструкций или рекомендаций, количество разработанных или принятых законопроектов) являются объективным показателем и ценным источником информации. Тем не менее, в оценке этой информации должно присутствовать зерно здорового скептицизма, так как сама по себе статистика ничего не говорит о качестве государственного управления и правосудия в стране. Таким образом, необходимо изучать количественные индикаторы вместе с результатами мониторинга, который проводят международные организации, такие как Группа государств против коррупции (ГРЕКО) Совета Европы и ОЭСР.

В данном обзоре в сопоставимом формате представлено детальное описание отдельных специализированных институтов по предупреждению и борьбе с коррупцией в разных странах мира. Описание включает как формальный статус этих институтов, так и основные результаты их практической деятельности. В обзоре рассматриваются практические примеры и возможные решения на примере опыта следующих институтов и стран:

- Многоцелевые органы по борьбе с коррупцией: *Гонконг, Сингапур, Латвия и Литва*;
- Институты в структуре правоохранительных органов, включая специализированные прокурорские службы: *Испания, Румыния и Хорватия*; специализированные полицейские службы: *Бельгия, Норвегия и Великобритания*;
- Институты по предотвращению коррупции, разработке политики и координации усилий в сфере борьбы с коррупцией: *Франция, Словения, Македония и Албания*.

Обзор основан на результатах исследований и анализе информации, полученной из открытых источников, а также предоставленной самими специализированными институтами. Основными источниками информации являются международные конвенции, рекомендации, выводы таких организаций, как ГРЕКО и ОЭСР, национальные законодательства стран, отчеты о деятельности и иная информация, подготовленная самими институтами, различные доклады, научные статьи и материалы прессы. Необходимо отметить, что оценка деятельности рассматриваемых институтов не входит в цели настоящего обзора.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Авторами настоящего обзора являются Горан Клеменчич и Янек Стусек (Факультет уголовного правосудия и безопасности Университета Марибор, Словения), а также Инесса Гайка, (Отдел по борьбе с коррупцией ОЭСР). Ольга Савран и Артурас Дудоитис (Отдел по борьбе с коррупцией ОЭСР) оказали большую помощь авторам на этапе завершения обзора.

Важным вкладом в подготовку данного обзора послужили ценная информация и комментарии, предоставленные специализированными антикоррупционными агентствами.. Авторы выражают благодарность Подразделению по антикоррупционному мониторингу (Албания) и Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (ОАР Гонконг), а также Бюро по расследованию коррупционной деятельности (Сингапур), Специальной следственной службе (Литва), Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (Латвия), Специальной прокурорской службе по расследованию экономических преступлений, связанных с коррупцией (Испания), Национальному директорату по борьбе с коррупцией (Румыния), Управлению по предупреждению коррупции и организованной преступности (Хорватия), Центральному управлению по борьбе с коррупцией (Бельгия), Норвежскому национальному управлению по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и защиты окружающей среды (Норвегия), Центральной службе по предупреждению коррупции (Франция) и Государственной комиссии по предупреждению коррупции (бывшая югославская республика Македония) за информацию и комментарии, предоставленные летом 2005 г. и в мае 2006 г.

Секретариат ОЭСР выражает благодарность Государственному департаменту США за предоставленную финансовую поддержку в рамках проекта *«Реформа правоохранительной системы Украины и укрепление специализированных служб по борьбе с коррупцией»*.

Список сокращений

АМГ (ACMG)	Атникоррупционная мониторинговая группа (Албания)
АКПО (ACPO)	Специальная прокурорская служба по преследованию экономических преступлений, имеющих отношение к коррупции (Испания)
ОБК (ACU)	Отдел по борьбе с коррупцией
КПК (CPC)	Комиссия по предотвращению коррупции (Словения)
БРКД (CPIB)	Бюро по расследованию коррумпированной деятельности (Сингапур)
ЕБРР (EBRD)	Европейский банк реконструкции и развития
КНАБ (KNAV)	Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (Латвия)
ПКБК (GCFAC)	Правительственная комиссия по борьбе с коррупцией (Албания)
ГРЕКО (GRECO)	Группа государств против коррупции
НКБК (ICAC)	Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (Гонконг)
НАД (NAD)	Национальный директорат по борьбе с коррупцией (Румыния)
НОПБК (NAPO)	Национальный офис прокуратуры по борьбе с коррупцией (Румыния)
ОЦРК (OCRC)	Центральное управление по борьбе с коррупцией (Бельгия)
ОЭСР (OECD)	Организация экономического сотрудничества и развития
ОКОКРИМ (OKOKRIM)	Норвежское национальное управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и охраны окружающей среды
ПКОП (PACO)	Программа по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в Юго-Восточной Европе
ЦСПК (SCPC)	Центральная служба по предупреждению коррупции (Франция)
СТТ (STT)	Специальная служба расследований (Литва)
ТИ (TI)	Трансперанси Интернэшнл
(UNCAC)	Конвенция ООН против коррупции
ДКСК	Государственная комиссия по предупреждению коррупции (Македония)
СФО (SFO)	Бюро по борьбе с мошенничеством в особо крупном размере (Великобритания)
УПКОП (USKOK)	Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности (Хорватия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И МОДЕЛИ ИНСТИТУТОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

В середине 1990-х годов международное сообщество признало, что коррупция является глобальной проблемой, и в этой области начали активно работать многочисленные региональные и глобальные межправительственные организации. Результатом этой деятельности стало принятие целого свода законодательных актов, как «обязательного» (договоров и конвенций), так и «мягкого» характера (рекомендаций, резолюций, инструкций и деклараций), подготовленных и принятых в рамках таких организаций, как ООН, Совет Европы, ОЭСР, Организации Американских Штатов, Африканского Союза и Европейского Союза. Международные правовые инструменты различаются по сфере применения, правовому статусу, членству, механизмам реализации и проведению мониторинга. Тем не менее, они преследуют одну цель - установить общие стандарты борьбы с коррупцией на национальном уровне путем введения уголовной ответственности за коррупционные преступления, обеспечения соблюдения антикоррупционных законов, а также проведения мер по предупреждению коррупции. С другой стороны, международные правовые инструменты способствуют выявлению и распространению в мировом масштабе примеров хорошей практики борьбы с коррупцией и содействуют укреплению международного сотрудничества между странами.

С самого начала стало очевидно, что обеспечить эффективный контроль над коррупцией невозможно лишь за счет совершенствования законодательной базы. Сложное и многоликое проявление коррупции является сигналом о плохой работе публичных институтов и системы государственного управления. В международном сообществе сложилось общее понимание того, что за исполнение и проведение мониторинга антикоррупционных законов и мероприятий должны отвечать специализированные органы или сотрудники, обладающие соответствующими полномочиями, ресурсами и квалификацией. Такие специализированные антикоррупционные органы или сотрудники должны быть защищены от неправомерного политического давления, для этого необходимы механизмы обеспечения высокого уровня их структурной, операционной и финансовой автономии. Как сказано в Выводах и рекомендациях, подготовленных на «Первой конференции правоохранительных органов, участвующих в борьбе с коррупцией», которая состоялась в Страсбурге в апреле 1996 г., «коррупция – это явление, предупреждение, расследование и уголовное преследование которого должны предприниматься на разных уровнях на основе использования специальных знаний в разных областях: юриспруденции, экономики, бухгалтерского учета, гражданского строительства и др. Каждое государство должно иметь специалистов по борьбе с коррупцией в достаточном количестве и выделять необходимые ресурсы для их деятельности».

В европейском контексте одним из первых источников «мягких» международных стандартов, которые указывают на необходимость создания специализированных институтов или назначение должностных лиц, ответственных за предупреждение, расследование и судебное преследование преступлений, связанных с коррупцией, стали «Двадцать принципов борьбы с коррупцией», принятые Советом Европы в 1997 г. В 1998 г. большинство этих принципов нашли отражение в Конвенции Европейского Союза об уголовной ответственности за коррупцию. Первоначально международные правовые инструменты содержали положения о создании специализированных

учреждений по борьбе с коррупцией в виде органов следствия и прокуратуры, что должно было привести к строгому исполнению антикоррупционных законов. И только после принятия в 2003 г. Конвенции ООН по борьбе с коррупцией особое внимание было уделено также предупреждению коррупции. Конвенция, которая является первым международным договором такого масштаба, требует от стран-участниц создания не только специализированных учреждений для борьбы с коррупцией, но также институтов, обладающих превентивными функциями. Ниже приводятся ключевые положения основных международных документов, посвященные специализации институтов по борьбе и предупреждению коррупции:

Двадцать основных принципов борьбы с коррупцией¹

Принцип 3. Обеспечить, чтобы лица, отвечающие за предупреждение коррупции, проведение расследования и вынесение судебного решения по фактам коррупции, обладали независимостью и автономностью, не подвергались неправомерному влиянию и располагали эффективными средствами, необходимыми для сбора доказательств, защиты лиц, оказывающих содействие органам власти в борьбе с коррупцией, а также для обеспечения конфиденциальности расследований.

Принцип 7. Способствовать обеспечению специализации лиц или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, и обеспечивать их соответствующими средствами и повышать уровень их профессиональной подготовки, которые необходимы им для исполнения соответствующих задач.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию²

Статья 20 – Специализированные органы

Каждая из Сторон принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы каждой из Сторон, чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и не подвергались какому-либо неправомерному давлению. Сторонам необходимо обеспечить, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач.

Конвенция ООН против коррупции³

Статья 6 - Орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции

1. Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, обеспечивающих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:
 - (а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;
 - (б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.
2. Каждое Государство-участник обязуется обеспечивать органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую самостоятельность, в соответствии с

¹ Резолюция (97) 24, принята Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.

² Принята 4 ноября 1998 г.; вступила в силу 1 июля 2002 г.

³ Принята 31 октября 2003 г.; вступила в силу 14 декабря 2005 г.

основополагающими принципами своей правовой системы, с тем, чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специально подготовленный персонал, а также проведение мероприятий по повышению профессиональной подготовки персонала, которые могут потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

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

Статья 36 - Специализированные органы

В соответствии с основными принципами своей правовой системы, каждое государство обязуется обеспечивать наличие органа/органов или лиц, осуществляющих борьбу с коррупцией в рамках правоохранительной системы. Такие органы или лица должны обладать необходимым уровнем независимости, в соответствии с фундаментальными принципами правовой системы государства-участника, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои функции без какого-либо незаконного вмешательства в их деятельность. Персонал таких органов должен иметь соответствующую подготовку и располагать всеми необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ним задач.

Положения по созданию специализированных институтов в сфере борьбы с коррупцией также содержатся в других региональных соглашениях, в том числе в следующих документах:

Конвенция Африканского Союза по предупреждению и борьбе с коррупцией⁴

Пункт 5 Статьи 20

Участникам конвенции необходимо обеспечить, чтобы «национальные правительства и учреждения целенаправленно вели борьбу с коррупцией и связанными с ней преступлениями, в том числе за счет обеспечения повышения квалификации и мотивации своих сотрудников, чтобы они могли надлежащим образом исполнять свои обязанности»

Протокол о предупреждении и борьбе с коррупцией Южноафриканского союза по развитию⁵

Статья 4

Среди прочих превентивных мер, страны-участницы обязуются «создавать, поддерживать и укреплять институты, ответственные за внедрение механизмов по предупреждению, наказанию и искоренению коррупции».

Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией⁶

Пункт 9 Статьи III

Конвенция призывает к созданию «надзорных органов для применения на практике современных механизмов по предупреждению, выявлению, наказанию и искоренению коррупции».

⁴ Принята 11 июля 2003 г., в силу не вступила

⁵ Принят 14 августа 2001 г., вступил в силу 6 июля 2005 г.

⁶ Принят 29 марта 1996 г., вступил в силу 6 марта 1997 г.

Несмотря на то, что источники международных стандартов отличаются с точки зрения сферы применения, а также по содержанию и целям, они включают четкие требования, обязывающие государства-участников создавать специализированные учреждения по предупреждению с коррупции и борьбе с ней. Важно отметить, что положения Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции ООН по борьбе с коррупцией являются обязательными для выполнения. Последняя также предусматривает создание таких институтов как в сфере уголовного преследования, так и в сфере предупреждения коррупции (в том числе для осуществления функций по обучению и повышению информированности общественности). Таким образом, государства-участники обязаны обеспечить наличие:

- Специализированных институтов по предупреждению коррупции, и
- Специализированных институтов или лиц, на которые возложены обязанности по борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер.

Тем не менее, между двумя сферами деятельности существуют существенные различия. Согласно Конвенции ООН, предупреждение коррупции должно осуществляться на институциональном уровне путем создания или перепрофилирования специализированного органа (или органов), который будет отвечать за предотвращение коррупции и координацию работы разных организаций в области борьбы с коррупцией. Согласно Конвенции ООН и Конвенции Совета Европы, выполнение требования относительно специализации в сфере обеспечения правоприменения возможно как путем создания специализированного органа, так и путем выделения достаточного количества сотрудников с соответствующей специализацией внутри уже существующих органов.

Международные стандарты также определяют основные критерии специализации антикоррупционных институтов. Основные критерии включают независимость и автономию, наличие специально подготовленных и квалифицированных сотрудников, обеспечение необходимыми полномочиями и ресурсами.

В конечном счете, международные стандарты не предусматривают ни порядка создания и организации работы специализированного антикоррупционного института, ни какой-то одной максимально эффективной или универсальной модели антикоррупционного органа. С этой точки зрения, можно сказать, что положения международного права, касающиеся институциональной базы в сфере предупреждения и искоренения коррупции прописаны гораздо менее подробно и четко, чем, например, такие положения, касающиеся правонарушений в сфере коррупции, как дача и получение взятки или правонарушения, связанные с торговлей влиянием или злоупотреблением должностным положением. Тем не менее, вышеупомянутые конвенции определяют основные принципы и критерии, в соответствии с которыми могут быть созданы специализированные институты. Кроме того, международные механизмы мониторинга в области борьбы с коррупцией наработали большой объем обзоров и рекомендаций, которые представляют собой полезные примеры лучшей практики в этой области.⁷

⁷ В докладах первого раунда 2000 – 2002 гг. ГРЕКО рассмотрела соблюдение подписавшимися странами принципов 3, 6 и 7. Выводы и положения докладов можно найти в Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*. Тексты докладов можно найти в Интернете: www.greco.coe.int.

ЭЛЕМЕНТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

В этом разделе представлен обзор основных характеристик специализированных учреждений по борьбе с коррупцией в соответствии с международными стандартами и практикой.⁸ Эти характеристики включают полномочия и функции специализированного института; формы специализации; принципы независимости и автономности; наличие необходимых материальных ресурсов, специально выделенных и подготовленных сотрудников и соответствующих полномочий; взаимодействие с гражданским обществом и частным сектором; межведомственное сотрудничество.

ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Международные правовые инструменты определяют следующие функции в области борьбы с коррупцией: *уголовное преследование за коррупционные преступления; меры по предотвращению коррупции; образовательная и просветительская работа; координация антикоррупционной работы различных ведомств; мониторинг за ходом выполнения национальных программ по борьбе с коррупцией; исследование и анализ состояния коррупции в стране.*

Этим функциям соответствуют следующие задачи органов по борьбе и предупреждению коррупции: получение и рассмотрение жалоб на действия должностных лиц; сбор данных, имеющих отношение к коррупции; анализ криминогенной обстановки, оперативно-следственная деятельность и проведение предварительного расследования; уголовное преследование; применение административной ответственности; проведение исследований, анализа и предоставление помощи в сфере предупреждения коррупции; предоставление консультаций по вопросам этики; анализ соблюдения законодательства; рассмотрение имущественных деклараций государственных служащих; предоставление информации, проведение образовательных и просветительских мероприятий; международное сотрудничество и предоставление помощи и др. Эти задачи могут выполняться силами одного учреждения или быть распределены между несколькими институтами по борьбе с коррупцией.

Полномочия по проведению расследования и уголовного преследования являются основным механизмом применения законов по борьбе с коррупцией, прежде всего в уголовно-правовой сфере. Эту задачу, как правило, выполняют специализированные учреждения в рамках существующей системы государственных органов – полиция (или многоцелевое агентство по борьбе с коррупцией) и прокуратура. В зависимости от основополагающих принципов национальной системы уголовного правосудия, органы прокуратуры могут иметь в своем составе оперативных работников, но очень редко полицейские органы обладают полномочиями по проведению уголовного преследования и предъявлению обвинения. Основная сложность при распределении полномочий в сфере борьбы с коррупцией между правоохранными органами состоит в *определении их материальной юрисдикции* (составы преступлений, которые подпадают под их компетенцию), необходимости избежать конфликта юрисдикций и обеспечить эффективное сотрудничество и обмен информацией между правоохранными и контрольными органами.

В уголовном праве нет точного определения такого термина как «коррупция». Для определения материальной юрисдикции специализированных правоохранных органов этот термин необходимо уточнить, например, перечислить конкретные составы преступлений, подпадающих под их компетенцию, такие как дача и получение взятки в особо крупном размере, торговля влиянием, злоупотребление должностным положением. Перечисленные деяния чаще всего совершаются в сочетании с другими финансовыми и экономическими преступлениями или

⁸ Данной теме также посвящены вступительные главы следующих публикаций: Совет Европы (2004); ПРООН (2005).

совершаются организованной преступной группой. Во многих странах организованной преступностью, а также преступлениями в экономической и финансовой сфере занимаются другие специализированные отделения правоохранительных органов. В некоторых странах для более эффективного расследования таких преступлений специализированные учреждения по борьбе с коррупцией объединяют со *специализированными отделами по борьбе с экономическими преступлениями и организованной преступностью*. Такой подход может иметь недостатки и может привести к снижению приоритетности борьбы с коррупцией в более широком контексте борьбы с экономическими преступлениями и организованной преступностью.

Еще один немаловажный вопрос – должны ли специализированные правоохранительные учреждения по борьбе с коррупцией иметь обязательную юрисдикцию (*от редактора*: обязательство расследовать все дела по статьям, входящим в компетенцию данного органа). Как показывает опыт, обязательная юрисдикция по преступлениям, связанным с коррупцией, ведет к чрезмерной перегруженности делами и особенно делами малозначительными или так называемой “уличной коррупции”. Выходом из такого положения может быть *ограничение юрисдикции специализированного органа лишь преступлениями особой общественной значимости*, а также совершенными высокопоставленными должностными лицами. В этом случае в законе должны быть четко предусмотрены основания отбора дел для рассмотрения специализированным органом, что позволило бы с одной стороны избежать субъективного подхода в этом вопросе, а с другой стороны предотвратило бы конфликт юрисдикций с другими органами.

Еще два вопроса, которые встают в связи с определением юрисдикции специализированного антикоррупционного органа – степень свободы, которой обладает этот орган при отборе дел к своему производству, и вопрос о *ретроспективных делах* (рассмотрение преступных деяний, совершенных до вступления в силу закона об учреждении специализированного института). Во многих странах, включая страны с переходной экономикой Восточной Европы, специализированные институты были учреждены после смены правительства, пришедшего к власти на волне борьбы с коррупцией. В результате ожидания общества и новых властей, как правило, связаны не только с обеспечением качественного государственного управления новой администрации, но и с преследованием злоупотреблений, допущенных предыдущим правительством. Но как бы ни были законны и понятны такие ожидания, ретроспективный подход таит в себе две опасности – специализированный институт, едва начав свою деятельность, может получить негативный имидж за преследование политических оппонентов (даже если такие обвинения необоснованны). Другая опасность состоит в том, что поставив задачу наказания за преступления прошлого, институт будет вынужден потратить на это большую часть выделяемых ресурсов и не сможет сосредоточиться на преступлениях, совершаемых в настоящем. Было бы разумно свести ретроспективный подход к нескольким самым крупным и четко ограниченным делам.

Функции по предупреждению коррупции насколько многочисленны и разнообразны, и охватывают все аспекты государственного управления, что их выполнение не под силу одному органу. Как следует из Конвенции ООН против коррупции к превентивным функциям относятся: *предупреждение конфликта интересов на государственной службе; проверка имущественных деклараций государственных служащих; обеспечение этики и прозрачности государственной службы; препятствование отмыванию денег; и финансовый контроль за расходованием государственных средств*. Соответственно, во многих странах большинство этих функций осуществляется в рамках существующих институтов, включая органы по контролю и аудиту, институт омбудсмена, исполнительные органами власти, комиссии по этике и по предупреждению конфликта интересов, специализированные службы и подразделения по предупреждению коррупции и органы по борьбе с отмыванием денег. Существует ряд других задач, которые, как правило, распределены между многочисленными институтами государства, и требуют особого

внимания. Эти такие задачи, как *разработка образовательных программ по профессиональному обучению в сфере борьбы с коррупцией; организация компаний по информированию общественности; сотрудничество со средствами массовой информации, гражданским обществом и предпринимательскими кругами; международное сотрудничество.*

Координация, мониторинг и исследования коррупции – это три дополнительные функции, которые считаются важными составляющими комплексной национальной стратегии по борьбе с коррупцией, и ответственность за которые необходимо четко поручить одному из специализированных органов. Координация необходима на двух уровнях - координация политики в области борьбы с коррупцией и координация мероприятий по ее осуществлению. Мониторинг и анализ выполнения антикоррупционных планов и исследования уровня коррупции – это важнейшие вспомогательные функции, необходимые для формирования эффективной политики и для обеспечения ее реализации. В тех странах, где выявление, расследование и уголовное преследование преступлений, связанных с коррупцией, находится в ведении различных структур, координационная функция приобретает особое значение. Даже в тех случаях, когда правоохранительные функции сосредоточены в рамках одного ведомства, необходимо обеспечить межведомственную координацию и сотрудничество с другими контрольными органами – налоговыми, таможенными, органами финансового контроля, а также с органами исполнительной власти. Кроме того, для координации выполнения мероприятий между различными ведомствами и для подготовки регулярных отчетов о ходе выполнения комплексной стратегии или программы по борьбе с коррупцией или плана действий требуются многопрофильный координационный механизм (*от редактора*, например, совет, комиссия и подобные межведомственные механизмы). Такой механизм должен располагаться достаточно высоко в структуре государственных органов, чтобы иметь возможность осуществлять свои полномочия с помощью различных государственных институтов власти. В идеале он должен также включать представителей гражданского общества.

ФОРМЫ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

Специализация является необходимым условием для эффективной борьбы против коррупции. Для борьбы с таким сложным явлением как коррупция, требуется комплексный подход и специальные знания в самых разных сферах, включая юриспруденцию, финансы, экономику, гражданское строительство, социальные науки и другое.⁹ Пожалуй, никакое другое уголовное преступление не требует такого комплексного подхода и такого *сочетания разнообразных специалистов* для борьбы с ним. Как правило, специалисты необходимой квалификации работают в разных учреждениях, и только в редких случаях орган по борьбе с коррупцией располагает всеми необходимыми кадрами внутри своего ведомства. В том случае, если специализированный институт имеет в своем собственном распоряжении специалистов по всем необходимым направлениям, это можно повысить *привлечь большее внимание к его деятельности, повысить его влияние и независимость*, а независимость органа по борьбе с коррупцией является основой успеха борьбы с коррупцией.

Специализация учреждений по борьбе с коррупцией принимает различные формы. *Международные стандарты не предлагают единую и наилучшую форму специализации.* В то время как международные стандарты требуют наличия специализированного органа (или лица), ответственного за проведение предупреждение и борьбу с коррупцией, они не требуют специализацию на уровне суда. Они также жестко не требуют создание отдельного органа для борьбы с коррупцией в правоохранительных органах на уровне расследования и преследования

⁹ Совет Европы: Пояснительный доклад к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ЕТС №173), параграф 96.

коррупционных преступлений. Если говорить конкретно, то международные требования будут считаться выполненными, если в правоохранительных структурах будут созданы соответствующие подразделения или выделено необходимое количество сотрудников, специализирующихся на борьбе с коррупцией. Выбор формы специализации находится в компетенции отдельного государства и зависит от множества факторов - национальных особенностей, уровня коррупции, особенностей институционального устройства и правовой системы.

Сравнительный обзор различных типов специализированных институтов демонстрирует большое количество подходов. Можно выделить, тем не менее, три основных подхода, соответствующие следующим типам основных функций специализированных институтов:

- многоцелевые агентства по борьбе с коррупцией, имеющие полномочия правоохранительных органов, а также осуществляющие превентивные функции;
- специализированные правоохранительные агентства по борьбе с коррупцией или управления/отделы по борьбе с коррупцией в структуре правоохранительных органов;
- институты по предотвращению коррупции, выработке политики и координации действий в сфере борьбы с коррупцией.

Первая модель демонстрирует комплексный подход к решению проблемы и, возможно, наиболее близко подходит к понятию «специализированный институт по борьбе с коррупцией», так как объединяет все три функции – превентивную, репрессивную и образовательную в рамках одного учреждения. По этой причине многоцелевые учреждения привлекали повышенное внимание экспертов и породили наибольшее количество споров на международной арене. Если в специальной литературе встречается упоминание «специализированного учреждения по борьбе с коррупцией», чаще всего речь идет именно об этой модели.

Институты, созданные в соответствии со второй моделью, различаются по формам специализации и наделяются полномочиями по ведению предварительного следствия либо уголовного преследования. В редких случаях две эти функции объединяют в рамках одного учреждения. В некоторых странах институты, созданные по типу второй модели обладают важными элементами превентивной, координационной и исследовательской функции. Институты, созданные по типу второй модели обладают меньшей степенью свободы, и они подчас не воспринимаются обществом как самостоятельные учреждения, так как входят в систему существующих правоохранительных органов.

Институты, созданные по типу третьей модели, обладают наибольшим разнообразием форм и различаются как своей организационной структурой, так и степенью свободы. В пределах третьей модели можно выделить следующие виды учреждений: 1) исследовательские институты, занимающиеся изучением коррупции как явления, изучением рисков коррупции в различных сферах общественной жизни и совершенствованием законодательства в этой сфере, такие институты еще осуществляют задачу координации международного сотрудничества и взаимодействия с гражданским обществом; 2) контрольные институты по предупреждению конфликта интересов и проверке имущественных деклараций государственных служащих; 3) комиссии по координации и мониторингу антикоррупционных стратегий и планов действий, а также по их пересмотру. В последнем случае в названии учреждения могут отсутствовать слова «коррупция», «честность», «этика» (например, Государственная служба аудита, офис Омбудсмана, Правительственный инспекторат, Комиссия по государственной службе).

НЕЗАВИСИМОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Независимость специализированных учреждений считается основным условием их надлежащей и эффективной работы. Причины, по которым фактор независимости считается таким важным в сфере борьбы с коррупцией, связаны с самой природой этого явления. Коррупция во многих случаях означает злоупотребление властью. В отличие от других преступлений, в преступлениях, связанных с взяточничеством государственных лиц, как минимум один из преступников является лицом, облеченным властью, и чем выше должность, тем больше у лица возможностей оказывать влияние на деятельность государственных органов. Следовательно, «необходимый» уровень независимости учреждаемого института напрямую зависит от уровня коррупции в стране, качества государственного управления, соблюдения принципа верховенства закона и эффективности существующих государственных институтов. Борьба с «уличной коррупцией», например взяточничеством сотрудников дорожной инспекции, то есть лиц, не обладающих политическим влиянием, как правило, не нуждается в дополнительных мерах по защите органа, ведущего эту борьбу, от политического давления. С другой стороны, уголовное преследование высокопоставленных чиновников, которые могут оказать значительное воздействие на объективность исполнительной или судебной ветви власти, или борьба с системной коррупцией в странах, где относительно слабы правоохранительные и контрольные органы и отсутствует качественное государственное управление, будут обречены на неудачу, если не создать в стране сильного, независимого учреждения по борьбе с коррупцией.

Формальная и материальная независимость является важным фактором, который определяет качество работы отдельного органа, и его обеспечения требуют международные стандарты, но сама по себе такая формальная и материальная независимость не гарантируют успех. Все усилия формально независимого института могут быть перечеркнуты политическим фактором.¹⁰ Подлинная политическая воля вкупе с предоставлением институту всех необходимых полномочий, кадровых и материальных ресурсов также, а, возможно, еще больше важна для эффективной борьбы с коррупцией, как и формальная независимость. Следовательно, в свете требований международных конвенций, важнейшей чертой специализированного института является не полная независимость, а скорее необходимый *уровень организационной и операционной автономии*, гарантированный институциональными и законодательными механизмами, и предотвращающий как неправомерное политическое вмешательство так и «предупредительную послушность» институтов.¹¹ Если говорить просто, независимость, прежде всего, означает деполитизацию институтов по борьбе с коррупцией.

Понятие адекватного уровня независимости и автономии зависит от типа и круга полномочий создаваемого учреждения. Институты, наделенные правоохранительной функцией расследования и преследования, как правило, требуют повышенного уровня независимости, чем те, которые выполняют превентивные функции.¹² Многоцелевые учреждения, наделенные всеми функциями по борьбе с коррупцией, с одной стороны требуют наивысшего уровня независимости, а с другой стороны - создания прозрачной и всеобъемлющей системы их подотчетности.

Вопрос о независимости институтов, создаваемых в форме специализированных управлений или отделов в структуре существующих правоохранительных органов требует особой осторожности. Полиция и другие оперативно-розыскные органы в большинстве стран входят в структуру Министерства внутренних дел или Министерства юстиции и в большинстве случаев отличаются высоким уровнем централизации и иерархической подчиненности. Это относится и к

¹⁰ Meagher, Patrick (2004)

¹¹ Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), p.37

¹² Совет Европы, 2004 г., с.17, ПРООН, 2005, с. 5

прокурорским службам (хотя и в меньшей степени) в тех странах, где они подчинены исполнительной власти, и не являются частью судебной ветви власти. В таких правовых системах риск незаконного вмешательства в деятельность правоохранительных органов значительно выше, если конкретный следователь и прокурор не наделен правом самостоятельного принятия решений по конкретным делам, и где вышестоящий или старший прокурор имеют право по своему усмотрению вмешиваться в ход ведения следствия. Следовательно, независимость таких органов нуждается в особом внимании, чтобы сократить возможность отдельных лиц злоупотреблять правами, которыми они обладают в данной иерархической и командной системе, и таким образом могут нарушить тайну следствия или оказывать влияние на принятие основных решений о возбуждении дела, его продолжении или прекращении. Существует несколько вариантов решения этой проблемы. Для специализированных отделов по борьбе с коррупцией в структуре правоохранительных органов могут быть разработаны отдельные правила подчиненности, особая процедура назначения и снятия с должности руководителей и рядовых офицеров; офицеры полиции, расследующие преступления, связанные с коррупцией, оставаясь организационно в структуре полиции, по конкретным делам подчиняются напрямую прокурору, ведущему данное дело.

Не только репрессивная, но и превентивная функция может определять положение органа в структуре государственной власти и уровень его независимости. Если говорить о такой специфической превентивной функции, как контроль за декларированием имущества должностных лиц и предупреждение конфликта интересов на государственной службе, то орган, который занимается сбором и проверкой информации о первых лицах государства, включая членов правительства, парламента, судей и прокуроров, не может находиться в системе исполнительной власти, так как это будет нарушением принципа разделения властей.

Ниже будут рассмотрены факторы, определяющие степень независимости учреждения по борьбе с коррупцией:

Правовой статус

Специализированный институт по борьбе с коррупцией должен иметь четкую законодательную базу, которая должна определить: компетенцию, положение в структуре органов власти; процедуру назначения и снятия с должности главы учреждения; внутреннюю организационную структуру; задачи; юрисдикцию; права и обязанности; бюджет; правила формирования кадрового состава (правила подбора кадров, в некоторых случаях положения об их иммунитете и др.), процедуры взаимодействия с другими институтами (особенно правоохранительными и контрольными органами), подотчетность и систему отчетности и др. Правовой статус по возможности должен быть определен законом, а не подзаконным актом на уровне постановления президента или правительства. Более того, должен быть принят внутренний правовой акт, который бы закрепил внутренние административные и операционные привила, правила отчетности и кодекс поведения служащих.

Место в административной системе

Отдельный и постоянный институт, который занимает отдельное положение в структуре органов государственной власти, по определению более заметен для публики и имеет большую степень независимости, чем структурное подразделение какого-либо министерства (внутренних дел, юстиции, финансов и т.д.). Точно также институт, находящийся в структуре органа, обладающего независимостью от исполнительной власти (Прокурорская служба в некоторых странах, Счетная палата, институт Омбудсмана или Уполномоченного по доступу к информации,

Агентство по реформированию государственного управления и т.п.) также пользуются уже существующей автономией.

Назначение и снятие с должности главы специализированного института¹³

Важная символическая роль главы специализированного института по борьбе с коррупцией не должна недооцениваться. В каком-то смысле, глава этого института является воплощением неподкупности государственной службы. Процесс отбора главы ведомства должен отличаться прозрачностью и содержать гарантии, что на эту должность не будет назначено лицо, чей моральный облик вызывает сомнения. Особая процедура назначения главы антикоррупционного агентства заключается в необходимости консенсуса между основными политическими силами (например, совместно назначают Президент и Парламент; или назначению на должность предшествует рассмотрение кандидатуры в специально созданном отборочном комитете по предложению Правительства или Президента, и т.д.). Процедура считается несовершенной, если глава специализированного учреждения назначается одним политическим лицом (Министром или Президентом). Законом часто устанавливается срок полномочий главы специализированного института, что делает невозможным его увольнение без веских оснований.

Подбор и назначение персонала на должность

Процедура отбора и назначения персонала специализированных институтов должна отличаться прозрачностью, объективностью и основываться на профессиональных личных достоинствах кандидатов. При этом можно использовать углубленные проверки кандидатов на предмет их соответствия квалификационным требованиям, а также проверка кандидата на соответствие требованиям безопасности. Сотрудники также должны быть наделены определенными гарантиями от увольнения и другими трудовыми правами. Зарплата сотрудников должна отражать степень риска и ответственности работы, которую они выполняют. Должны также быть разработаны меры по защите от угроз и других форм личной опасности самих сотрудников правоохранительных и членов их семей.

Бюджет и финансовая независимость

Достаточное финансирование антикоррупционного органа – это очень важный вопрос. Хотя полная финансовая независимость невозможна (бюджет, как минимум, должен получить одобрение парламента, а в ряде случаев подготавливается Правительством), должны существовать правовые гарантии стабильного финансирования, чтобы не допустить произвол исполнительной власти в этой сфере.

Подотчетность и прозрачность

«Критерии независимости», заложенные в некоторых международных правовых актах, значительно отличаются друг от друга и остаются достаточно противоречивыми. Ни один государственный институт не может пользоваться абсолютной свободой, в каждом случае должны быть выработаны правила *подотчетности и прозрачности* специализированных институтов, особенно тех, которые располагают правом на доступ к информации о частной жизни граждан. Все учреждения по борьбе с коррупцией подотчетны какой-либо структуре власти и только очень немногие обладают конституционным статусом равный статусу судебных органов или омбудсмена – такой уровень независимости не является оправданным и не требуется с точки зрения международных стандартов.

¹³ ПРООН, 2005, с. 5; «Трансперанси Интернэшнл», 2002.

Какую бы форму специализации не имел институт по борьбе с коррупцией, он должен быть интегрирован в существующую *систему сдержек и противовесов, что является основой демократической формы правления*. Пояснительный доклад к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию содержит положения, что «независимость учреждений по борьбе с коррупцией не должна быть абсолютной. Деятельность таких учреждений должна по возможности быть интегрирована, и осуществляться в сотрудничестве с органами полиции, государственного управления и прокуратуры. Уровень независимости данных учреждений должен быть достаточным для надлежащего исполнения ими своих функций».¹⁴

Независимость не должна подменяться отсутствием отчетности и ответственности: при осуществлении возложенных по закону функций специализированные институты должны придерживаться принципов верховенства закона и всемирно признанных прав человека. Формы отчетности лиц и институтов, осуществляющих борьбу с коррупцией, должны соответствовать уровню их специализации, положению в структуре органов государственной власти, мандату и функциями этих органов, и, прежде всего, соответствовать уровню властных полномочий, которые могут применяться по отношению к другим общественным институтам и гражданам. При любой форме отчетности, специализированные институты по борьбе с коррупцией обязаны подавать регулярные отчеты о своей деятельности в органы исполнительной и законодательной власти, а также обязаны обеспечивать и активно стимулировать публичный доступ к информации о своей работе.¹⁵ Учреждения, обладающие правоохранительными полномочиями должны находиться под надзором судебных и прокурорских органов. Хорошим примером является учреждение при многоцелевом учреждении по борьбе с коррупцией внешнего комитета по надзору за его деятельностью, в который бы вошли представители различных государственных органов и представители гражданского общества.

Независимость и подотчетность взаимно дополняют и укрепляют друг друга. Как показывает опыт многих стран, в деятельности специализированного института имеет большое значение поддержка гражданского общества (что возможно только при высоких стандартах честности в этом учреждении), которая приобретает особое значение, когда институт испытывает политическое давление.

РЕСУРСЫ И НЕОБХОДИМЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Учреждение и поддержание деятельности специализированного органа по борьбе с коррупцией стоит немалых затрат. Тем не менее, в долгосрочной перспективе еще больших убытков еще больше убытков может принести создание такого органа, и недостаточное его финансирование, так как его существование не приведет ни к каким результатам. Кроме того, это может стоить потери доверия общества к провозглашенной борьбе с коррупцией. Требование предоставить специализированному институту *необходимые для деятельности средства и кадровые ресурсы* содержится во всех международных правовых инструментах, о которых шла речь в предыдущем разделе. Кадровый состав специализированного института (количество штатных должностей и профессиональная квалификация сотрудников) должны отражать его мандат и задачи. Так правоохранительные органы по борьбе с коррупцией должны иметь в своем штате не только следователей и/или прокуроров, но также и специалистов в области криминалистики, финансов, аудита, информационных технологий и др.

¹⁴ Совет Европы, Пояснительный доклад к Конвенции по уголовной ответственности за коррупцию (ЕСТ № 173), параграф 99.

¹⁵ ПРООН, 2005

Сколь бы очевидными ни казались эти требования, на практике многие учреждения испытываются с серьезными проблемами при формировании профессиональных кадров, включая специалистов. Причины этого лежат скорее не в экономической плоскости, а зачастую отражают недостаток политической воли, либо недооценку опасности и сложности такого явления, как коррупция.

Специальное профессиональное обучение – еще одно из основных требований для успешной деятельности антикоррупционных институтов, как создаваемых, так и уже существующих.¹⁶ Коррупция – это сложное явление, обладающее определенной динамикой развития, поэтому предупреждение и борьба с коррупцией требуют высокого уровня знаний по самому широкому спектру дисциплин. Постоянные курсы повышения квалификации на рабочем месте должны стать нормой деятельности специализированного института. Обмен опытом и практическими наработками с коллегами за рубежом может стать еще одним бесценным источником информации.

Международные стандарты в области кадров и их обучения относятся также и к *судам* – органам, от которых не требуется «специализация». К специализации судов надо подходить с большой осторожностью, дабы избежать практики «специальных» судов с их двойными стандартами правосудия. В некоторых странах учреждены специальные судебные коллегии для рассмотрения сложных экономических преступлений. Председателем таких коллегий является квалифицированный судья, прошедший необходимое профессиональное обучение. В большинстве стран такая практика невозможна, так как она противоречит нормам Конституции. В таком случае необходимые ресурсы должны выделяться для профессионального обучения судей, которые чаще всего рассматривают дела о коррупции. Если предоставить специализированное антикоррупционное обучение только следователям и прокурорам, они смогут передавать тщательно подготовленные и расследованные дела в суд, но эти дела будут разваливаться или оседать в суде из-за недостаточной подготовки судьи.

Конвенции ООН и Совета Европы подчеркнули необходимость для правоохранительных органов *обладать эффективными средствами для сбора доказательств* (включая возможность ведения скрытого наблюдения, использование специальных технических средств, доступ к финансовой информации, средства по обнаружению, отслеживанию и изъятию доходов от преступной деятельности), а также осуществлять *программы по защите лиц, оказывающих содействие правосудию*, (включая меры по защите свидетеля, как процедурного, так и иного характера), а также использовать *стимулы для привлечения населения к сотрудничеству с правоохранительными органами* (от мер по защите информаторов до возможности в некоторых случаях пойти на ограниченный иммунитет и смягчение ответственности для лиц, совершивших преступление, но оказавших содействие правосудию). Специализированные учреждения по борьбе с коррупцией подчас наделены особыми полномочиями, которыми не располагают оперативные работники других органов. Предоставление им широких полномочий, связанных с проникновением в тайну частной жизни должно соответствовать международным принципам прав человека и сопровождаться внешним контролем.

Вопрос выделения адекватных ресурсов и необходимых полномочий важен и для органов по предупреждению коррупции (включая полномочия на запрос документов, проведение проверок, вызова лица для дачи объяснений по делу и т.д.) в случае, если такой орган наделен контрольными функциями в сфере *предупреждения конфликта интересов, финансирования политических партий и контроля за декларированием имущества должностных лиц*.

¹⁶ Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), с. 48

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ, МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Даже всесторонние усилия по формированию специализированного антикоррупционного института будут напрасными без активной поддержки со стороны гражданского общества и частного сектора. Соответственно, одной из первоочередных задач является налаживание сотрудничества с гражданским обществом. Это относится не только к учреждениям с превентивной и просветительской функцией, но и также и выполняющим репрессивные функции.

Орган по борьбе с коррупцией не может работать в вакууме и ни один из них не может осуществлять все задачи по предупреждению и борьбе с коррупцией в одиночку. Усилия по достижению адекватного уровня *координации, сотрудничества и обмена информацией* должны быть тем активнее, чем более раздроблены функции и задачи по борьбе с коррупцией между различными институтами государства. Тем не менее, даже многоцелевое учреждение, осуществляющее комплексный подход к борьбе с коррупцией в обязательном порядке должно иметь отделы по межведомственному сотрудничеству, особенно в области правоохранительной деятельности, финансового контроля и выработки политики. Конечно, еще большее значение приобретает координация усилий в тех странах, где существует несколько ведомств по борьбе с коррупцией, и где институты по предупреждению коррупции организационно не связаны с институтами по преследованию преступлений в этой сфере.

Хорошо налаженное межведомственное *сотрудничество и обмен информацией между правоохранительными и контрольными органами* (по финансовому, налоговому и таможенному контролю, полицией, службой безопасности, налоговой полицией и др.) – последнее, но немаловажное условие, закрепленное в международных правовых инструментах. В этой сфере хватает проблем, начиная со случаев конфликта компетенции до полного отсутствия компетенции (когда ни один орган не хочет браться за расследование дела в связи с его особым характером и “списывают” его друг на друга). Если не учитывать эти факторы (как это, к сожалению, часто происходит) в процессе выработки правового статуса создаваемого института, это серьезно осложнит его деятельность и отношения с другими государственными органами.

В некоторых странах, особенно там, где прокурорская служба представляет собой централизованную систему, принято считать, что Уголовно-процессуальный кодекс предоставляет все необходимые средства для координации действий органов следствия, прокуратуры и суда. Как показывает опыт, общих правил бывает недостаточно для обеспечения адекватного уровня кооперации по уголовному преследованию серьезных дел о коррупции. Процедурные правила также не охватывают области, которые лежат вне стадий уголовного процесса, такие как анализ тенденций коррупции, области коррупционных рисков, координация политики и упредительные меры. Более того, такие правила не содержат положений о кооперации между учреждениями, выполняющими репрессивную и превентивную функцию, что является очень важным вопросом. В разных странах эти проблемы решаются либо путем создания *координационных комиссий*, либо подписанием *межведомственных соглашений об обмене опытом и информацией*.

МОДЕЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Первые учреждения по борьбе с коррупцией возникли задолго до учреждения комиссий Сингапура и Гонконга соответственно в 1950-х и 1970-х гг. Но именно эти институты ассоциируются сегодня с образом эффективного, независимого многоцелевого учреждения по борьбе с коррупцией. Тем не менее, в мире существует большое разнообразие антикоррупционных органов.

Как уже говорилось выше, вопрос коррупции привлек внимание международного сообщества в конце 1990-х гг. и сопровождался громкими дебатами касательно роли органов по борьбе с коррупцией. Этот процесс был тесно связан с процессом демократизации и перехода к рыночной экономике в разных частях света, включая страны Восточной Европы, Азии, Латинской Америки и Африки, а также усилиями по проведению в жизнь принципа верховенства закона и качественного государственного управления во многих поставторитарных обществах и «горячих точках», так как переходные условия всегда создают благоприятную среду для возникновения коррупции.

В последнее десятилетие XX века повсюду в мире, как грибы после дождя, стали возникать органы по борьбе с коррупцией, зачастую спонтанно, без комплексной стратегии, выделения адекватных материальных средств и кадровых ресурсов, порой с единственной целью привлечь на свою сторону электорат или заручиться поддержкой организаций-доноров. Неудивительно, что в странах Западной Европы существует лишь несколько специализированных учреждений по борьбе с коррупцией, тогда как в странах с переходной экономикой и развивающихся странах такие учреждения можно встретить в большом количестве, правда эффективность деятельности таких учреждений вызывает немало вопросов.

Учитывая большое количество таких институтов, разнообразие их функций, а также неоднозначные оценки их фактической деятельности, трудно выявить все модели антикоррупционных институтов, существующих в мире. Тем не менее, можно выявить некоторые закономерности и представить основные модели специализированных институтов, исходя из выполняемых ими функций. Вот основные типы специализированных институтов по предупреждению и борьбе с коррупцией:

МНОГОЦЕЛЕВЫЕ АГЕНТСТВА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ С ПОЛНОМОЧИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Эта модель представляет собой наиболее яркий пример универсального подхода к решению проблемы коррупции – сочетание в рамках одного учреждения превентивной и репрессивной функции. Учреждения, принадлежащие к этому типу, выполняют следующие задачи: ведение следственной деятельности, разработка политики в сфере борьбы с коррупцией, аналитическая деятельность, помощь в предупреждении преступлений, взаимодействие с гражданским обществом, сбор и анализ информации, мониторинг за ходом выполнения программы по борьбе с коррупцией. Следует заметить, что в большинстве случаев уголовное преследование является обособленной функцией в рамках таких агентств, что сделано для обеспечения системы сдержек и противовесов (конечно при условии предоставления специализированному институту необходимых полномочий и независимости).

Эту модель принято идентифицировать с Независимой комиссией против коррупции Гонконга и Бюро по расследованию коррумпированной деятельности Сингапура. Успех этих двух учреждений вдохновил правительства многих стран мира на создание подобных учреждений. Эта модель функционирует в Литве (Специальная следственная служба – СТТ), Латвии (Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией – КНАБ), Новом Южном Уэльсе, Австралии (Независимая комиссия по борьбе с коррупцией), Ботсване (Директорат по делам о коррупции и экономических преступлениях) и Уганде (Генеральный Инспектор Правительства. В некоторых странах – Корея, Таиланде, Аргентине и Эквадоре можно найти элементы Гонконгской и Сингапурской модели¹⁷.

¹⁷ Meagher (2004).

ОТДЕЛЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

К этому типу относятся антикоррупционные институты различной специализации: 1) по проведению оперативно-розыскной деятельности; 2) следственные органы по уголовному преследованию преступлений, связанных с коррупцией; 3) институты, наделенные полномочиями как по ведению оперативно-розыскной, так и следственной деятельностью в связи с расследованием коррупционных преступлений. Это правоохранительные органы, которые в некоторых случаях выполняют превентивные, координационные и исследовательские функции. Это, пожалуй, самая распространенная модель антикоррупционного ведомства в странах Западной Европы.

Учреждения, созданные в соответствии с этой моделью функционируют в Норвегии (Норвежское Национальное Управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и окружающей среды ОКОКРИМ), Бельгии (Центральное Управление по борьбе с коррупцией – ОЦРК), Испании (Специальная Прокурорская Служба по преследованию экономических преступлений, имеющих отношение к коррупции – АКПО), Хорватии (Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности – УПКОП), Румынии (Национальный Директорат по борьбе с коррупцией – НАД) и Венгрии (Центральное Следственное Бюро ЦИОППС). В эту же категорию входят структуры внутренней безопасности - подразделения правоохранительных органов по расследованию коррупции в рядах своих сотрудников, существующие, к примеру, в Германии (Департамент внутренних расследований), Великобритании (Отряд по борьбе с коррупцией в Полиции Метрополи).

ИНСТИТУТЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ, РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИИ

Эта модель охватывает институты, которые выполняют одну или несколько превентивных функций: исследование коррупции как социального явления, выявление факторов, способствующих коррупции, мониторинг и координация мероприятий по исполнению антикоррупционных программ и планов действий, пересмотр и подготовка правовых актов в этой сфере; контроль в сфере конфликта интересов и декларирования имущества государственными служащими, выработка и внедрение кодексов этики; содействие в проведении образовательных мероприятий; консультирование по вопросам этики на государственной службе; поддержка международного сотрудничества и мер по взаимодействию с гражданским обществом и др.

Примеры таких институтов дает нам Франция (Центральная служба по предупреждению коррупции – СЦПК), бывшая югославская республика Македония (Государственная комиссия по предупреждению коррупции - ДКСК), Албания (Антикоррупционная мониторинговая группа), Мальта (Постоянная комиссия против коррупции), Сербия и Черногория (объединенная служба – Антикоррупционное Управление), США (Управление по правительственной этике), Индия (Центральная служба бдительности), Филиппины (Офис омбудсмана) и Болгария (Комиссия по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией).

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Ученые и практики до сих пор не пришли к единому мнению по ключевому вопросу: как объективно определить «производительность» антикоррупционного института, его влияние на ситуацию с коррупцией в стране. Ведь ни один институт, как бы ни был широк его мандат и функции, не может в одиночку победить коррупцию. Тем не менее, специализированному институту отводится ведущая роль по снижению и контролю уровню коррупции в стране.

Чаще всего показателем деятельности специализированного института является изменение уровня коррупции в стране, однако этот подход не свободен от недостатков. Измеряя уровень коррупции, мы традиционно пользуемся индексами восприятия (например, Индекс восприятия коррупции - ИВК ТИ). С другой стороны Всемирным Банком была разработана и активно используется Система по оценке эффективности государственного управления, включая Индекс верховенства закона. Обе системы позволяют дать точную оценку положению в стране, но не позволяют составить мнение о деятельности конкретного института. Оценка деятельности органа по борьбе с коррупцией – непростая задача. Многие страны с высоким уровнем коррупции сталкиваются с нехваткой опыта и ресурсов для проведения такой оценки. В то же время, эффективность антикоррупционного института подчас является основным условием завоевания доверия к нему граждан, что приобретает особое значение, когда институт испытывает политическое давление.¹⁸

Эффективность работы института по борьбе с коррупцией должна оцениваться с учетом его функций и с помощью тщательно разработанных показателей как *количественных* (данные статистики и индикаторы общественного мнения), так и *качественных* (экспертные заключения и обзоры). Данные статистики (количество жалоб, поступивших в учреждение, количество дел открытых и завершенных, количество вынесенных приговоров и принятых административных решений, количество принятых инструкций и руководство, количество подготовленных и принятых законодательных актов) являются объективным показателем и ценным источником информации. Тем не менее, должно присутствовать зерно здорового скептицизма в оценке этой информации, так как статистика ничего не говорит о качестве государственного управления и правосудия в стране. Поэтому количественные индикаторы должны изучаться вместе с заключениями экспертов и отчетами таких организаций, как ГРЕКО и ОЭСР.

Даже неполный перечень моделей антикоррупционных органов иллюстрирует, насколько они многочисленны, и это число продолжает увеличиваться. В последнее время были приняты новые международные соглашения, обязывающие государства-участники учредить собственные органы по борьбе с коррупцией, что приведет к дальнейшему росту подобных учреждений. В то же время, знакомство с деятельностью некоторых из них показывает больше неудачных, чем успешных примеров. Эксперты из разных стран указывают на ряд причин такого явления.¹⁹ При том, что называемые причины различаются по глубине и масштабам, они, так или иначе, касаются факторов, известных как «Семь смертных грехов» или пороков²⁰ (в сфере политики, экономики, государственного управления, права, организационной структуры, эффективности деятельности и уровня доверия общества этим институтам).

Порок политической воли. Отсутствие реальной политической воли (создание видимости борьбы с коррупцией для того, чтобы угодить странам-донорам, международным мониторинговым органам, инвесторам и населению внутри страны) является сдерживающим фактором, как на этапе формирования института, так и в процессе его деятельности.

Пороки экономического развития. К ним относятся недостатки макро- и микроэкономики. Негативное влияние на деятельность института по борьбе с коррупцией оказывает высокий уровень государственного регулирования экономики (при высоком уровне коррупции), отсутствие макроэкономической стабильности, отсутствие прозрачной системы сбора налогов. К негативным экономическим факторам можно отнести и недостаточное финансирование органов по борьбе с коррупцией.

¹⁸ Valts Kalniņš (2005).

¹⁹ De Speville (2000), Doig (2004), Meagher (2005), Pope (1999).

²⁰ Doig (2004).

Пороки системы государственного управления. Никакой орган государства не работает в полном вакууме, показатели его деятельности зависят от других органов государства. При общей неэффективности государственных органов в стране, институт по борьбе с коррупцией, даже имея репутацию «островка честности» скорее всего не справится с таким бременем.

Пороки правовой системы. Несоблюдение принципа верховенства закона, неэффективная система уголовной юстиции, в особенности судебной системы – все это оказывает косвенное влияние на деятельность института по борьбе с коррупцией. Сюда же можно отнести недостаточно хорошо разработанный статус антикоррупционного института, который являлся бы гарантией от политического давления.

Пороки организационной структуры. Непродуманная организационная структура (например, калька с зарубежных институтов без учета местной специфики), неправильно выбранные приоритеты могут привести к неудаче инициатив по учреждению специализированного института. Как уже говорилось, не может быть единого решения, удовлетворяющего интересы всех стран, необходимо учитывать национальный контекст. Подчас концентрация усилий на правоохранительной функции приводит к ущербу превентивной, просветительской и аналитической функций.

Порок эффективности работы и системы показателей. Иногда институты по борьбе с коррупцией становятся заложниками собственных обещаний и общественных настроений. Учреждение в стране специализированного органа по борьбе с коррупцией порождает надежды на быстрый и решительный успех в этой сфере, и эффективность работы такого органа может оцениваться как низкая на основе краткосрочных показателей. Другим пороком оценки деятельности органа является установление нереалистичных целей и сроков. Причина низких показателей также может заключаться в нехватке квалифицированных кадров.

Порок общественного доверия. Без поддержки общества невозможна эффективная борьба с коррупцией. Прежде всего, общество должно знать о существовании специализированного института, в чем заключается его деятельность, мандат и функции. Сильное гражданское общество, свободная пресса и высокий уровень доверия к антикоррупционному институту – это важная защита от политических атак на этот институт. Большое значение имеет открытость самого института для взаимодействия с гражданским обществом, готовность идти на сотрудничество.

При оценке деятельности института по борьбе с коррупцией надо учитывать широкий контекст, в котором он существует. Это означает, что помимо качественных и количественных показателей деятельности должны учитываться и пороки развития важнейших систем общества.

ПРИЧИНЫ СОЗДАНИЯ ИНСТИТУТОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И ВЫБОР МОДЕЛИ

Очевидной причиной создания антикоррупционного института является рассмотрение конкретной проблемы коррупции и содействие снижению ее уровня с помощью специализированного института. Тем не менее, в демократических странах все традиционные функции антикоррупционных органов (выявление правонарушений, расследование и уголовное преследование, обеспечение прозрачности государственных расходов за счет проведения финансового контроля над расходованием государственных средств, открытость органов государственного управления за счет предоставления доступа к информации и открытости для гражданского общества, предотвращение конфликта интересов и т.п.), как правило, осуществляются в рамках существующих государственных институтов. В то же время, эти функции поделены между таким большим количеством органов, что невозможно установить, какой из них отвечает за ситуацию с коррупцией в стране. Потребность в специализированном институте

возникает в тех странах, где структурные или организационные недостатки существующих органов по борьбе с коррупцией не позволяют им эффективно осуществлять превентивную и репрессивную функции.

Таким образом, основная причина для учреждения специализированного института связана с тем, что в отличие от существующих государственных институтов, он «(i) не будет сам запятнан коррупцией или политически-мотивированными уголовными делами; (ii) решит проблему координации разрозненных усилий по борьбе с коррупцией путем установления вертикальной интеграции; (iii) собирая всю информацию о положении дел с коррупцией, станет во главе антикоррупционного движения. На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что основной ожидаемый результат учреждения специализированного института связан с более эффективным выполнением всех функций по борьбе с коррупцией.»²¹

Напротив, опыт показывает, что существуют определенные *риски* в связи с учреждением института по борьбе с коррупцией: (i) новый орган может создать еще одним неэффективный бюрократический уровень; (ii) внимание и ресурсы будут отвлечены от существующих контрольных органов, а также других областей, в которых существует острая необходимость в реформах; (iii) создание нового института может повлечь конфликт юрисдикций и борьбу интересов и влияния с другими государственными институтами; (iv) новый институт может быть использован как средство устранения политических оппонентов.²²

Вопрос о выборе конкретной модели специализированного института не столь прост, как кажется. Следует учесть тот факт, что простой перенос на национальную почву зарубежной модели, скорее всего, обречен на провал, если не была проведена адаптация к политическим, культурным, социальным, историческим, экономическим, конституционным и правовым особенностям страны. Следует заметить, что в Гонконге, Сингапуре, Латвии и Литве, где функционируют многоцелевые учреждения, обладающие правоохранительными функциями, (модель, наиболее популярная у международных аналитиков), существовали схожие условия - небольшие размеры страны, определенный уровень коррупции, схожие процессы демократизации, переходной экономики и интеграции в мировой рынок. Усилия перенести эту модель на федеративное государство с большой территорией, или с эндемической коррупцией или иными национальными особенностями до сих пор приносили неоднозначные результаты.

Поэтому первое правило по учреждению специализированного института состоит в адаптации модели и форм специализации к местным условиям.²³ При этом необходимо учитывать следующие факторы:

- *Уровень коррупции в стране.* К примеру, при невысоком уровне коррупции нет необходимости создавать сильное многоцелевое агентство с самыми широкими полномочиями. С другой стороны эндемический уровень коррупции может быть слишком большой задачей для небольшого агентства.
- *Неподкупность, компетентность и кадровый потенциал существующих институтов.* Цель создания нового института состоит в лучшем выполнении антикоррупционных функций существующими органами и выполнении тех функций, которым уделялось мало внимания в пределах существующей системы органов. Если институты, которые должны вести борьбу с коррупцией сами поражены ею, возникает необходимость в

²¹ Meagher (2004)

²² ПРООН (2005), Meagher (2004), Doig (2004), Pope (1999), Совет Европы (2004).

²³ Camerer (2001), Doig (2004).

создании независимого специализированного учреждения, которое служило бы «островком честности» или «островком компетентности» в сфере государственной службы.

- *Конституционные основы.* Во многих странах создание независимых институтов по борьбе с коррупцией наталкивается на конституционные барьеры.
- *Существующая правовая система и национальная система уголовной юстиции.* Системы уголовной юстиции разных стран обладают значительными различиями в распределении компетенции и ответственности между ее субъектами – полицией, прокуратурой, следственными судьями, судами, особенно на стадии предварительного расследования и досудебной подготовки дела.
- *Имеющиеся финансовые средства.* Реформирование старых или создание новых институтов по борьбе с коррупцией является дорогостоящей задачей. Необходимо заранее оценить возможности государственного бюджета и внешних источников по выделению необходимых средств, особенно если принято решение о создании сильного централизованного многоцелевого учреждения.

Решение об учреждении специализированного органа по борьбе с коррупцией и выбор определенной модели должны основываться на *анализе и стратегии*. Государство в лице его руководства должно четко осознать, где оно находится и куда идти дальше, после чего выработать подробную «дорожную карту». Какими бы не очевидными казались эти шаги, удивление вызывает тот факт, что многие страны создавали собственные агентства по борьбе с коррупцией без предварительной оценки или выработки стратегии, без учета правовых, структурных и финансовых основ. Такой замкнутый круг, в котором находится руководство страны на начальном этапе, когда еще нет специализированного института, некому дать подробную оценку ситуации с коррупцией и выработать комплексную стратегию, необходимую для создания такого института, – это реальная проблема, но она не должна служить оправданием для непродуманных действий.

Как отмечалось выше, первым шагом по учреждению в стране нового органа по борьбе с коррупцией должна стать выработка стратегии. С самого начала важно выбрать тип нового органа и определить его место в системе органов государства. Затем необходимо выработать мандат органа с четким перечислением функций и стоящих перед ним задач, а также правила по межведомственному сотрудничеству. Следует принять закон, который обозначил бы правовой статус нового института, урегулировав финансовые, процедурные, операционные вопросы, а также вопросы, связанные с формированием кадров. Затем следует выделить необходимых ресурсов. Важным шагом нового органа является назначение политически независимого главы антикоррупционного ведомства при условии прозрачности всех процедур. Затем следует формирование внутренней организационной структуры и выработка внутренних регламентов, в том числе внутреннего кодекса поведения, организация процесса подбора персонала, выработка внутренних процедур управления, деятельности и отчетности, а также разработка реальных планов работы и определение исходных показателей. Большое значение имеет также обучение персонала, как первоначальное, так и повышение квалификации по месту работы.

Во вставке ниже приведен один из примеров недавно созданного института по борьбе с коррупцией. Хотя в настоящем обзоре еще слишком рано давать оценку этому институту, показательным является то, как отдельно взятая страна может использовать огромный опыт, накопленный органами по борьбе во всем мире.

Вставка 1. Учреждение Центрального антикоррупционного бюро в Польше

12 мая 2006 г. нижняя палата польского Парламента приняла закон об учреждении Центрального антикоррупционного бюро (Centralne Biuro Antykorucyjne – CBA).

В Польше за предупреждение коррупции отвечает десяток институтов, включая Министерство внутренних дел и администрации, Министерство финансов, Высшая контрольная палата (НИК), Уполномоченный по защите прав человека, Бюро гражданской службы, Бюро по контролю за поставками товаров для государственных нужд, Полицию, Агентство внутренней безопасности. Необходимо обратить внимание на тот факт, что после создания Бюро, Агентство внутренней безопасности больше не отвечает за борьбу с коррупцией.

В предыдущие годы в Польше было пересмотрено законодательство в сфере коррупции. Были приняты или пересмотрены законы «О противодействии финансовому обращению доходов нелегальной деятельности или средств полученных из неизвестных источников», «О поставке товаров для государственных нужд», «О доступе к публичной информации», «О выборах», «О политических партиях», «Об ответственности юридических лиц», и внесены поправки в Уголовный кодекс. Польша ратифицировала Конвенции Совета Европы по уголовной и гражданской ответственности за коррупцию, и Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций.

В сентябре 2002 г. Совет министров Польши принял первую Программу по борьбе с коррупцией, большинство из поставленных в ней целей были достигнуты в течение 2 лет. Целями новой стратегии по борьбе с коррупцией на 2005 – 2009 гг. являются предупреждение коррупции и выработка эффективных мер противодействия; координация усилий по соблюдению антикоррупционного законодательства; проведение кампании по информированию общественности с целью формирования нетерпимого отношения к коррупции в обществе, распространение знаний о моделях поведения в определенных ситуациях; формирование эффективной системы государственного управления, ориентированной на взаимодействие с обществом.

Несмотря на все вышеупомянутые меры, коррупция продолжает оставаться широко распространенной проблемой в Польше. Как показывают опросы общественного мнения, проведенные Фондом Стефана Батори, в период с 2000 по 2004 гг. 14 – 17%, а в 2004 г. 15% поляков признавали, что им приходилось давать взятки. Взятничество наиболее широко распространено в органах здравоохранения (56%), дорожной полиции (12%), местных органах самоуправления (8%), 5% поляков признали, что давали взятки в связи с устройством на работу, а еще 5% давали взятки школьным учителям.²⁴ По показателям индекса восприятия коррупции организации “Трансперанси Интернэшнл”, за период с 2002 г. по 2005 г. Польша опустилась с 45 на 70 место – самый низкий уровень среди стран – членов ЕС. В последние четыре года индекс Польши колебался на уровне 3,5 – 4 баллов из 10 возможных.

В сентябре 2005 г. к власти пришло новое консервативное правительство, возглавляемое Партией закона и справедливости, которая одержала победу на выборах, в том числе, благодаря обещанию снизить уровень коррупции. Новое правительство выделило борьбу с коррупцией в качестве своего основного приоритета. В ноябре 2005 г. впервые было объявлено о намерении учредить Бюро – специальную следственную комиссию для борьбы с коррупцией. Правительство назначило Мариуса Камински, члена парламента от Партии права и справедливости, ответственным за выработку новой стратегии по борьбе с коррупцией и проекта закона о Бюро. Закон был одобрен правительством в январе и принят парламентом в мае 2006 г.

Планируется, что, как только закон вступит в силу, Бюро станет главным органом по координации усилий по борьбе с коррупцией в Польше. На него будут возложены функции по предупреждению коррупции, включая проведение мониторинга деклараций о доходах государственных служащих и полномочия по проведению расследования, включая использование специальных следственных мероприятий, возлагаемых на полицию, налоговую инспекцию, Агентство внутренней безопасности, и Высшую контрольную палату. В дальнейшем планируется провести реструктуризацию Агентства внутренней безопасности, чтобы обеспечить передачу дел о коррупции в сферу действия другой юрисдикции. Штат Бюро будет включать примерно 500 сотрудников, а годовой бюджет составит около 70 млн. злотых (17,7 млн. евро). Бюро будет подотчетно Премьер-министру.²⁵

²⁴ Kubiak, Anna (21004), *Opinia publiczna i poslowie o korupcji – raport z badan. Programme Przeciw Korupcji*, Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa.

²⁵ Warsaw Voice, “The Witch Hunt Begins”, 23 ноября 2005 г.; Les Échos de Pologne, “La Pologne se dote d'un Office gouvernemental anticorruption”, 12 мая 2006 г.

Библиография и дополнительные материалы

1. Camerer, Lala (2001), *Prerequisites for effective anti-corruption ombudsman's offices and anti-corruption agencies*, 10th International Anti-Corruption Conference, Prague, IACC, Transparency International (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>)
2. Council of Europe (2004), *Anti-corruption Services – Good Practices in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
3. GRECO (2000-2006), *First and Second Evaluation Round Reports*, Council of Europe, Strasbourg, www.greco.coe.int/evaluations
4. Council of Europe (2005), *Strengthening Anti-Corruption Services in South-Eastern Europe, Current Status and Needs for Reforms*, Regional meeting, Skopje, 31 March – 1 April 2005.
5. Doig, Alan (1995), “Good government and sustainable anti-corruption strategies: a role for independent anti-corruption agencies?”, *Public Administration and Development*, Vol. 15, pp. 151 – 165.
6. Doig, Alan (2004), “A Good Idea Gone Wrong? Anti-Corruption Commissions in the Twenty First Century”, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana.
7. Esser, Albin & Kubiciel Michael (2004), *Institutions against Corruption: A Comparative Study of the National Anti-corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*, Study commissioned by Council of Europe, GRECO, Strasbourg.
8. Meagher, Patrick (2004), *Anti-corruption Services - A Review of Experience*, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland), http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99.
9. Pope, Jeremy (1999), “The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency”, Working Paper for Transparency International, www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html
10. Speville, Bertrand de (1999), “The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption”, in Stapenhurst, Rick, and Sahr J. Kpundeh (1999), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington DC, The World Bank.
11. Speville, Bertrand de (2000), *Why do anti-corruption agencies fail?*, United Nations Global Program Against Corruption, UNCICP, Implementation Tools, the Development of an Anti-corruption Tool Kit: Inputs for a United Nations Expert Group Meeting (not officially edited), United Nations, Vienna.
12. Speville, Bertrand de (2003), *Specialised Anti-corruption Services – good practices in Europe*, paper presented at the Octopus Interface meeting, Council of Europe, November 2003.
13. Speville, Bertrand de (1997), *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption*, OECD, Paris.
14. Transparency International (2002), *TI Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, <http://www1.transparency.org/sourcebook/index.html>
15. UNDP (2005), *Report of the Regional Forum on Anti-corruption Institutions*, Vienna International Center, (<http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Lotta/AC%20Forum%20Report.pdf>)

16. United Nations Development Programme (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, UNDP Regional Center in Bangkok.
17. World Bank (1999), *Fostering institutions to contain corruption*, PREMnotes, Public, Sector, No. 24, June.
18. Valts Kalniņš (2005), Discussion paper "Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures", www.oecd.org/corruption/acn.
19. Pope, Jeremy (1999), *The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency*, Working Paper for Transparency International, www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html
20. Council of Europe (2004), *Anti-Corruption services – good practice in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing
21. Doig, Alan (2004), A Good Idea Gone Wrong? Anti-Corruption Commissions in the Twenty First Century, EGPA 2004 Annual Conference, Ljubljana
22. OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, Working Group on Bribery; <http://www.oecd.org/daf/nocorruption>
23. GRECO: Group of States against Corruption, <http://www.greco.coe.int/>.
24. United Nations Development Programme (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, UNDP Regional Center in Bangkok
25. Meagher, Patrick (2004), *Anti-corruption Services - A Review of Experience*, IRIS (Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland), (http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99).

ВЫБОР МОДЕЛИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ИНСТИТУТА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

МНОГОЦЕЛЕВЫЕ АГЕНТСТВА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

ОСОБЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РАЙОН ГОНКОНГ: НЕЗАВИСИМАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Особого административного района Гонконг (НКБК) была создана в 1974 г. в качестве независимого многопрофильного учреждения. В ее полномочия входят три основные задачи: уголовное преследование случаев коррупции с помощью эффективных оперативно-розыскных и следственных мероприятий; ликвидация условий, способствующих коррупции, путем внедрения практики противодействия коррупции; образовательная и просветительская работа среди населения с целью разъяснения вреда, причиняемого коррупцией, и укрепления поддержки общественности в борьбе с коррупцией.

Общие сведения

Принятие решения о создании независимого многопрофильного учреждения для эффективной борьбы с коррупцией, включающей разносторонние правоохранительные, профилактические и образовательные мероприятия, явилось прямым следствием доклада комиссии по изучению положения в сфере коррупции в Гонконге, который было подготовлен в 1973 г. В докладе содержался вывод о том, что коррупция подрывает многие сферы общественной жизни Гонконга и особенно серьезно затрагивает органы полиции. В связи с этим, в докладе подчеркивалось, что “уполномоченные органы в целом считают, что правительству не удастся убедить граждан в том, что оно действительно намерено бороться с коррупцией, если Управление по борьбе с коррупцией не будет отделено от полиции”.

После появления доклада, в феврале 1974 г. была создана НКБК. С момента своего создания комиссия осуществляла свою деятельность по всем трем основным направлениям: предупреждение коррупции, проведение расследования и просветительская работа. В целях обеспечения эффективности этой деятельности НКБК с самого начала была наделена широкими полномочиями по проведению таких следственно-розыскных мероприятий, как арест, обыск и изъятие, доступ к финансовой информации и конфискация активов.

С самого начала своей деятельности НКБК уделяла особое внимание мероприятиям, направленным на укрепление доверия со стороны общественности и повышение авторитета и эффективности работы этого института. Неудивительно, что одним из первоочередных дел стало задержание и осуждение пользующегося дурной репутацией высокопоставленного работника полиции, обвиняемого во взяточничестве, который спешно покинул Гонконг и в глазах общественности превратился в символ коррумпированности и неэффективности

правоохранительной системы. В течение года этот сотрудник был экстрагирован в Гонконг, по его делу было проведено следствие, и он был осужден. В следующем году НКБК раскрыла деятельность коррупционного синдиката, в который были вовлечены работники полиции. Эти первые успехи Комиссии заметно повысили доверие общественности к работе полиции. Уже к 1977 г., через три года после ее основания, количество не анонимных сообщений (жалоб) о случаях коррупции, поступающих в НКБК, значительно превысило количество анонимок.

Правовой статус и организационная структура

НКБК действует на основании Указа «О независимой комиссии по борьбе с коррупцией»²⁶. Согласно этому документу НКБК является специализированным учреждением по борьбе с коррупцией, независимым от органов государственной службы, других правоохранительных ведомств или следственных органов, которое выполняет комплексные задачи по проведению следственных, профилактических и просветительских мероприятий. Независимость НКБК гарантирована Основным законом – мини-конституцией Гонконга, в которой говорится, что НКБК напрямую подотчетно Главе исполнительной власти²⁷. Кроме того, НКБК предоставляются особые полномочия и функции, которые предусматриваются двумя другими законодательными актами – Указ «О предотвращении взяточничества» и Указ «О выборах» (о коррупционной и противозаконной деятельности).

Указ «О независимой комиссии по борьбе с коррупцией»

- Учреждает НКБК и определяет обязанности членов НКБК;
- Устанавливает границы следственно-розыскной деятельности Комиссии, порядок обращения с задержанными лицами и распоряжения имуществом, имеющим отношение к преступной деятельности;
- Предоставляет НКБК право производить арест, содержать под стражей и выпускать под залог;
- Наделяет НКБК правом производить обыск и выемку;
- Предоставляет право на взятие образцов тканей внешних органов задержанного с целью проведения экспертизы;
- Предоставляет право осуществлять арест лиц, которые являются установленными законом должностными лицами (они перечислены ниже), совершившими правонарушение, связанное с шантажом, с помощью или в результате злоупотребления должностным положением, а также любых лиц, совершивших преступления, связанные с правонарушениям, предусмотренным Указом «О предотвращении взяточничества» и Указом «О выборах» (о коррупционной и противозаконной деятельности), либо своими действиями прямо или косвенно способствовавших совершению таких правонарушений.

Должностным лицом признается любое лицо, занимающее оплачиваемую должность на временной или постоянной основе в структуре исполнительной власти, в том числе:

²⁶ Указ – это закон или нормативный документ, принимаемый Парламентом.

²⁷ Глава исполнительной власти является главой Особого административного района Гонконг или главой Правительства.

- (i) любое должностное лицо, занимающее руководящую должность в Правительстве, на которую оно было назначено в соответствии с Основным законом;
- (ii) Глава кредитно-денежного учреждения, назначенный на этот пост в соответствии с Разделом 5А Указа «О валютном фонде», и любое другое лицо, назначенное на должность в соответствии с разделом 5А (3) настоящего Указа;
- (iii) Председатель Комиссии по делам государственной службы;
- (iv) любой сотрудник Независимой комиссии по борьбе с коррупцией;
- (v) любое судебное должностное лицо, занимающее должность в соответствии с Приложением 1 к Указу «О комиссии по предоставлению рекомендаций судебным должностным лицам», и любое судебное должностное лицо, назначенное Главным судьей, или работник органов судебной системы.

Указ « О предупреждении взяточничества»

- Включает перечень преступлений, связанных с взяточничеством с участием работников правительственных и государственных органов и предприятий частного сектора;
- Наделяет НКБК правом по постановлению суда отслеживать и выявлять незаконные финансовые операции и активы, которые утаиваются в любой форме коррумпированным лицом. Эти полномочия включают проверку банковских счетов, проведение обыска и выемку документов, а также право требовать от подозреваемых предоставления подробной информации о своих активах, доходах и расходах;
- Наделяет НКБК правом по постановлению суда задерживать проездные документы и ограничивать передачу имущества подозреваемого, чтобы помешать коррумпированному лицу попытаться бежать из Гонгконга или воспрепятствовать легализации доходов, полученных незаконным путем, чтобы в дальнейшем избежать конфискации имущества в судебном порядке;
- Предоставляет НКБК право на защиту тайны следствия.

Указ «О выборах» (о коррупционной и противозаконной деятельности)

- Направлен на пресечение коррупции и противозаконной деятельности в ходе выборов;
- Определяет перечень и состав правонарушений, связанных с проведением выборов Главы исполнительной власти (главы правительства Особого административного района Гонгконг), членов Законодательного совета, районных советов, органа Хью Йи Кук, председателя, заместителя председателя и членов Исполнительных сельских комитетов и деревенских старост.

Вставка 2. Порядок проведения расследования преступлений, связанных с коррупцией

1. Информационный центр НКБК получает жалобу о коррупционной деятельности (от населения, юридического лица, регионального отделения НКБК либо иного государственного департамента);
2. НКБК рассматривает жалобу и выносит решение о продолжении данного дела или его прекращении;
3. В случае продолжения дела, расследование будет проводить Оперативный отдел НКБК;
4. При наличии достаточных доказательств, соответствующие данные будут переданы секретарю юстиции, главе Департамента юстиции в Правительстве, для возбуждения уголовного дела;
5. Следствие по делам, связанным с коррупцией, проводят в двух секциях НКБК (по вопросам коррупции в государственном и частном секторе) Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (Следственное отделение, Департамент юстиции);
6. Отчет по делу направляется в Комитет НКБК по надзору за оперативной деятельностью.

Источник: НКБК, Департамент юстиции

Организационная структура НКБК включает канцелярию Председателя Комиссии и три функциональных департамента – Департамент оперативной работы, Департамент по предупреждению коррупции и Департамент по связям с общественностью, которые обслуживает Административное подразделение. Департамент оперативной работы получает, рассматривает и расследует жалобы, содержащие обвинения в коррупции. Департамент по предупреждению коррупции изучает практику и процедуры правительственных департаментов и государственных органов, чтобы ограничить возможности для распространения коррупции и подготовить рекомендации по предупреждению коррупции по запросам частных организаций. Отдел по связям с общественностью проводит образовательную и разъяснительную работу среди населения с целью информирования общественности об опасности, которую представляет коррупция, и повышения активности граждан в деле борьбы с коррупцией. В состав Департамента также входят Отдел по защите свидетелей, Отдел по международным связям, Отдел расследования финансовой деятельности и Отдел компьютерной экспертизы и исследований (см. ниже схему организационной структуры).

Человеческие, образовательные и материальные ресурсы

В течение первого года своей деятельности НКБК приняла на работу 369 работников по результатам открытого конкурсного набора. Профессиональные кадры формировались как из числа работников различных национальных учреждений, так и из служащих полиции Великобритании, а также из числа высококвалифицированных специалистов в области бухгалтерского учета и в других областях из частного сектора. В настоящее время штат сотрудников НКБК насчитывает 1200 человек (см. ниже схему организационной структуры).

На сегодняшний день стаж работы в комиссии более половины сотрудников НКБК составляет более 10 лет. Интерес к работе в этом ведомстве всегда был достаточно высоким, так что с момента своего основания НКБК никогда не испытывала дефицита кадров. Одной из причин этого, безусловно, является всесторонняя поддержка государства, серьезно заинтересованного в обуздании коррупции, а также высокая репутация НКБК, которая явилась результатом ее успешной деятельности по реализации возложенных на нее полномочий и задач.

За годы своей деятельности НКБК разработала тщательно продуманную систему профессиональной подготовки своих сотрудников:

Основной курс профессиональной подготовки. В начале работы в НКБК все новые сотрудники проходят обучение по экстенсивному *вводному курсу* согласно тому направлению деятельности, которым им предстоит заниматься (например, проведение расследования, профилактика коррупции, просветительская деятельность). По завершении первой части вводного курса принятые на работу следователи проходят годичную стажировку в следственном подразделении. Затем они возвращаются в Учебный центр для прохождения второй части курса, который в основном посвящен практическим занятиям по проведению расследований. По окончании второго этапа обучения следует годичная стажировка в смежных подразделениях Комиссии, чтобы затем перейти к третьей части курса, который охватывает более продвинутые методики следственной деятельности.

Непрерывное обучение. Непрерывное профессиональное обучение охватывает такие предметы, как следственные действия в области финансов, методы проведения интервью, написание отчетов и управленческие навыки. Следователи Департамента оперативной работы постоянно проходят профессиональную переподготовку в соответствии с быстро меняющимися экономическими условиями, техническими прогрессом и последними достижениями в области методов проведения

уголовного расследования.²⁸ Принимая во внимания возрастающее количество дел, требующих познаний в области финансового анализа и анализа компьютерных данных, НКБК повышает уровень профессиональной подготовки своих следователей в таких областях, как расследование финансовой деятельности, компьютерный анализ и экспертиза, а также предоставляет им возможность для обмена опытом с правоохранительными органами за рубежом.²⁹

Помимо профессионального обучения, служащие также проходят курсы по созданию командного духа, выработке лидерских качеств, управления стрессом, быстрого реагирования, повышения эффективности своей работы. В связи с быстрым развитием информационных технологий Комиссия предоставляет своим сотрудникам возможность совершенствовать свои компьютерные знания (в области изучения различных программных приложений, устранения неполадок в программном и аппаратном обеспечении, системного администрирования и обеспечения безопасности в сфере информационных технологий).

Сотрудники НКБК также проходят курсы профессионального обучения и менеджмента за рубежом.

Что касается бюджета НКБК, на него с завистью смотрят многие антикоррупционные ведомства во всем мире. Годовой бюджет Комиссии составляет 85 млн. долл. США, т.е. около 12 долл. США на душу населения ОАР Гонконг.

Подотчетность

За работой НКБК наблюдают четыре независимых комитета, обладающих консультативными функциями, в которые входят лидеры местного сообщества или уважаемые граждане, назначенные Председателем правительства Особого административного района Гонконг:

- Консультативный комитет по борьбе с коррупцией;
- Комитет по наблюдению за оперативной деятельностью;
- Консультативный комитет по предупреждению коррупции;
- Гражданский комитет по связям с общественностью.

Комитеты дают рекомендации и предложения по улучшению работы Комиссии, как по вопросам общей политики Комиссии, так и по работе ее трех функциональных департаментов. Кроме того, НКБК публикует ежегодные отчеты о своей деятельности, которые можно найти на сайте Комиссии. Также в свободном доступе находятся обновляемые статистические данные, касающиеся сообщений о случаях коррупции, нарушений, связанных с коррупцией, в ходе предвыборной кампании, информация о судебных процессах.

²⁸ Wong Andrew (2003), "Anti-Corruption strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People Republic of China" в *Controlling Corruption in Asia and the Pacific*, ОЭСР и Азиатский банк развития, с. 51-55

²⁹ ICAC to Enhance Professional Training for Investigators, 1 мая 2006 г., Синьхуа, на сайте <http://www.chinaview.cn>

Практическая деятельность и основные результаты

Обращение с жалобой. В последние годы количество жалоб о случаях коррупции, подаваемых в НКБК, колеблется от 3500 до 4500 в год, не считая жалоб, подаваемых в связи с проведением выборов. В год проведения выборов НКБК обрабатывает от 200 до 700 таких сообщений. Сравнивая данные за 1975 и 2004 гг., можно заметить, что количество жалоб, поданных на действия должностных лиц, особенно служащих полиции, значительно сократилось, но, в то же время, увеличилось количество жалоб, касающихся злоупотреблений в других государственных учреждениях и в частном секторе. Отдел по приему сообщений от граждан работает круглосуточно. В 2004 году в отдел поступило 5717 жалоб и запросов.

Вставка 3. Стандарты деятельности, применяемые НКБК

Все задачи реализуются в соответствии со «стандартами деятельности», согласно которым каждый сотрудник Комиссии обязан:

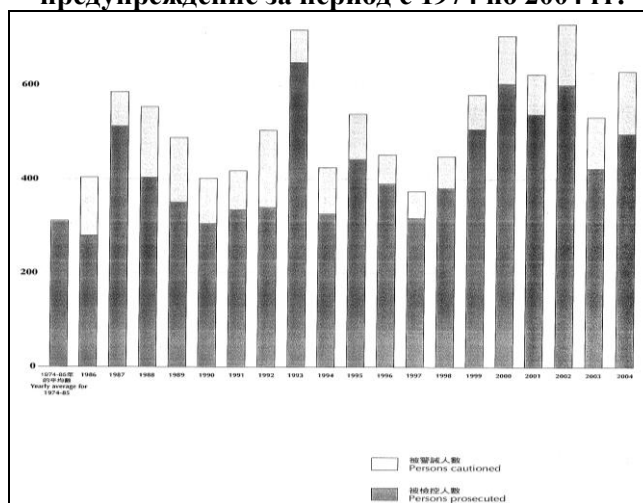
- Отреагировать на сообщение о случае коррупции в течение 48 часов;
- Отреагировать на сообщение, которое не связано с коррупцией, в течение двух рабочих дней;
- Ответить на запрос о предоставлении рекомендаций по предотвращению коррупции в течение двух рабочих дней;
- Ответить на запрос о проведение просветительской работы или о предоставлении информации, связанных с коррупцией, в течение двух рабочих дней

Упреждающее расследование случаев коррупции. Департамент по оперативной работе, задачей которого является проведение следствия по делам о коррупции, - самый крупный в структуре НКБК. В последние годы сотрудники отдела стали применять тактику упреждающего расследования по выявлению случаев коррупции, которые в противном случае могли остаться незамеченными. С этой целью используется стратегия, которая включает проведение различные следственных мероприятий под прикрытием и более широкое и эффективное применение информационных технологий³⁰. В результате применения этой тактики было успешно раскрыто большое количество серьезных дел, связанных с коррупцией.³¹

³⁰ Wong, 2003

³¹ ICAC, 2004, Годовой отчет, с.32

Рис. 1. Количество лиц, представших перед судом, и количество лиц, получивших предупреждение за период с 1974 по 2004 гг.



- Лица, получившие предупреждения
- Лица, представшие перед судом

Рекомендации по предупреждению коррупции. Департамент по предупреждению коррупции ежегодно проводит около 300 исследований, чтобы помочь правительству и государственным органам в работе по выявлению и устранению “слабых мест” в организационной и управленческой структуре, которые порождают правонарушения, связанные с коррупцией. Группа по предоставлению консультативных услуг предоставляет частным организациям по их запросу бесплатные конфиденциальные рекомендации с учетом индивидуального подхода. Кроме того, Департамент по связям с общественностью проводит специальные образовательно-просветительские кампании для различных целевых групп населения, включая:

Государственный сектор. Комиссия ведет работу совместно с Бюро гражданской службы (БГС), ведающим вопросами государственной кадровой политики, инициируя программы, направленные на формирование у работников государственных учреждений облика неподкупного государственного служащего. В январе 2004 г. Комиссия и БГС запустили совместную Программу повышения моральных стандартов в органах государственной службы, направленную на дальнейшее укрепление этики в структуре управления департаментов правительства. Около половины всех административных учреждений в стране подали заявки на проведение выездных консультаций мобильной группы экспертов НКБК и БГС для обсуждения на местах практических вопросов, касающихся этики поведения государственных служащих и выработки стратегии, необходимой для совершенствования деловой этики в собственных департаментах. В проводимом НКБС и БГС форуме “Лидер 2005 – успех как результата культуры управления”, в ходе которого обсуждались ключевые этические проблемы в сфере управления, приняло участие 1000 должностных лиц высшего и среднего звена и лидеров делового сообщества.

Бизнес-сообщество. В середине 1990-х годов Комиссия начала кампанию по формированию деловой этики, в которой приняло участие более 2000 зарегистрированных на фондовой бирже крупнейших компаний, профессиональных и отраслевых ассоциаций. В результате, 70% организаций, с которыми НКБК установила контакт, разработали и ввели корпоративные кодексы этики поведения. В 1995 г. при поддержке шести крупнейших торговых палат был образован

Гонконгский центр по развитию этики, который призван способствовать более широкому внедрению принципов деловой этики в бизнес сообществе в долгосрочной перспективе. Наряду с этим, регулярно проводятся семинары и тренинги по антикоррупционной тематике для менеджеров и работников, занятых в различных отраслях, в том числе в сфере финансовых услуг, строительстве и туризме, и для таких специалистов, как бухгалтеры, инженеры, эксперты, архитекторы.

Молодежь. Чтобы обеспечить преемственность идеалов нравственности в обществе, Комиссия уделяет большое внимание распространению принципов честности и неподкупности среди молодого поколения. Для этой цели налаживаются контакты с молодыми людьми, партнерства с молодежными организациями, районными организациями, школами и университетами. Помимо лекций в школах более широко используются такие интерактивные средства, как, например, театрализованные представления или проекты “Сделай сам”, в ходе которых учащиеся готовят собственные видео-презентации.

Вставка 3. Борьба с коррупцией на объектах инфраструктуры Гонконга

Одним из самых известных и масштабных проектов НКБК стало участие в строительстве нового аэропорта в Гонконге. Программа строительства аэропорта включала освоение огромной территории, строительство мостов и железных дорог, тоннеля под заливом, скоростных магистралей и жилого массива. В ходе реализации этого мега-проекта общественного развития НКБК проводила тактику, направленную на предупреждение коррупции. Работа началась еще на стадии разработки законодательства, чтобы в нем нашли свое отражение механизмы предупреждения коррупции. Персонал агентства поддерживал тесные связи со всеми старшими управленцами организаций, участвующих в осуществлении проекта, чтобы предоставлять им рекомендации на всех стадиях разработки и реализации проекта.

Источник: НКБК

Образовательно-просветительская работа и повышение информированности общественности о коррупции. В выполнении стоящих перед нею задач НКБК тесно сотрудничает с соответствующими общественными институтами и неправительственными организациями, используя разные методы для ведения просветительской работы по предупреждению коррупции и формирования в обществе нетерпимости к коррупции.

Там, где личный контакт невозможен, на помощь приходят средства массовой информации, которые также являются мощным средством информирования граждан о вреде коррупции. Ежегодно Департамент по связям с общественностью выпускает социальную рекламу по актуальным темам, чтобы привлечь внимание общества к деятельности НКБК. Департамент также активно использует ресурсы Интернета для размещения информации и отчетов о проделанной работе.

Помимо основного веб-сайта (www.icac.org.hk), существуют еще три Интернет-странички: страничка Гонконгского центра по развитию этики (www.icac.org.hk/hkedc), адресованная бизнес сообществу; страничка *Тинслэнд*, предназначенная для молодежи (www.icac.org.hk/teensland), и веб-сайт для преподавателей, посвященный преподаванию норм этики (www.icac.org.hk/me). С июня 2004 г. в Интернете работает аудиовизуальная платформа, новостной канал НКБК, который распространяет самую последнюю информацию, используя мультимедийные продукты. Кроме того, большой популярностью у телезрителей пользуются сериалы, которые НКБК выпускает каждые 2 – 3 года. В 2004 г. каждую из пяти серий телефильма “Следователи НКБК - 2004” посмотрело в среднем 1,5 млн. человек.

Контактная информация

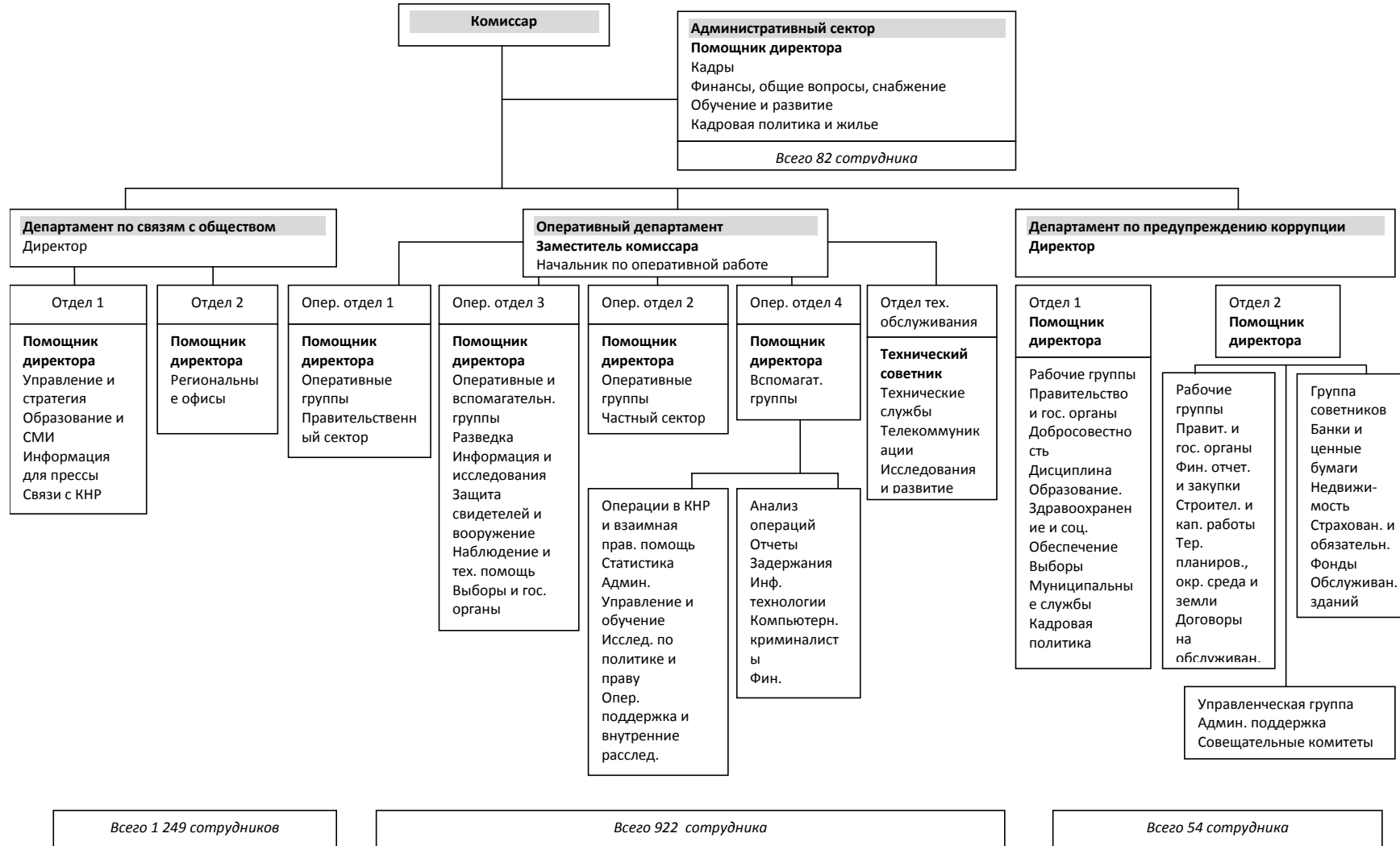
The Independent Commission Against Corruption (ICAC)

SAR Hong Kong

Эл. почта: general@icac.org.hk,

Адрес в Интернете: <http://www.icac.org.hk>

Рис. 1. Организационная структура НКБК



СИНГАПУР: БЮРО ПО РАССЛЕДОВАНИЮ КОРРУМПИРОВАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бюро по расследованию коррумпированной деятельности (БРКД/СРІВ) было основано в Сингапуре в 1952 г. как независимый антикоррупционный орган. В его задачи входит предупреждение и расследование преступлений, связанных с коррупцией, как в государственном, так и в частном секторе. В основные функции БРКД входит получение и расследование жалоб на возможные случаи коррупции; расследование противозаконных действий и злоупотреблений должностными полномочиями, совершенных государственными служащими, подозреваемыми в коррупции, и других дел, связанных с коррупцией, а также предотвращение коррупции с учетом результатов анализа практики и порядка работы государственных учреждений, чтобы свести к минимуму возможности для коррумпированных действий.

Общие сведения

Сингапурское Бюро по расследованию коррумпированной деятельности (БРКД) было основано в 1952 г. в качестве независимого органа, осуществляющего функции предупреждения коррупции и борьбы с ней. Бюро было создано на базе другого органа - подразделения сингапурской полиции, известного как Антикоррупционный отдел. До 1952 г. все дела о коррупции расследовались силами этого небольшого подразделения.

Главной причиной создания БРКД стал тот факт, что в 1940-х - начале 1950-х годов коррупция стала частью повседневной жизни граждан Сингапура. Для расследования всех случаев коррупции Правительством Сингапура был учрежден независимый орган, не входящий в структуру полиции и наделенный следственными полномочиями. В начале своей деятельности БРКД столкнулось с рядом проблем. Из-за несовершенства антикоррупционного законодательства сбор доказательств по делам о коррупции был затруднен. Другая проблема заключалась в отсутствии доверия к работе Бюро со стороны общественности. Граждане отказывались сотрудничать с БРКД, не верили в эффективность его работы и боялись мести.

Как отмечают в БРКД, ситуация кардинально изменилась в 1959г. с приходом к власти нового правительства. Против коррумпированных чиновников были приняты решительные меры, и многие высокопоставленные чиновники, уличенные во взяточничестве, были смещены с должностей. Рейтинг доверия к деятельности БРКД сразу вырос после того, как граждане убедились в искренности заявлений правительства о намерении победить коррупцию.

В 1960-е годы в Сингапуре были приняты важные законы против коррупции. В частности, был тщательно доработан Закон «О предупреждении коррупции». БРКД были предоставлены дополнительные следственные полномочия. Новое законодательство также ужесточило ответственность за совершение преступлений, связанных с коррупцией. Согласно действующим положениям Главы 241 Закона «О предупреждении коррупции», БРКД располагает всеми необходимыми полномочиями для борьбы с коррупцией. В 1989 г. был принят Закон «О коррупции (о конфискации имущества по делам о коррупции)». Этот правовой акт предоставил суду право замораживать финансовые счета и активы лиц, замешанных в правонарушениях, связанных с коррупцией, а также проводить конфискацию имущества в связи с делами о коррупции. В 1999 г. вместо Закона «О коррупции» был принят новый закон «О коррупции, торговле наркотиками и о других тяжких преступлениях (о конфискации имущества по делам о коррупции)». Кроме того, было принято новое законодательство в сфере борьбы с легализацией доходов преступной

деятельности с предоставлением суду аналогичных полномочий по замораживанию финансовых счетов и активов и конфискации имущества³².

Правовой статус и организационная структура

БРКД действует на основании Главы 241 Закона «О предупреждении коррупции», которая предоставляет полномочия по проведению расследования. БРКД является независимым государственным органом. В его функции входит проведение расследования и предупреждение коррупции в государственном и частном секторах Сингапура.

БРКД выполняет следующие основные функции:

- получение и рассмотрение жалоб, которые содержат подозрения о коррупции;
- расследование случаев противозаконных действий и неправомерного поведения служащих в государственных учреждениях, которые могут быть связаны с коррупцией;
- предупреждение коррупции путем изучения практики и процедур деятельности государственных учреждений с целью сведению к минимуму возможностей для коррумпированной деятельности.

Полномочия БРКД распространяются только на проведение расследования правонарушений, связанных с коррупцией, которые имеют отношение к взяточничеству. Другие экономические преступления (например, растрата государственного имущества) подпадают под юрисдикцию Департамента по экономическим делам в составе Полиции Сингапура. БРКД проводит расследование правонарушений, на которые распространяется Закон «О предотвращении коррупции», а полномочия по проведению судебного преследования сохраняются за Генеральным прокурором. Суд выносит приговор по делу.

Несмотря на то, что по Закону «О предупреждении коррупции» основная функция БРКД заключается в расследовании дел о коррупции, оно также вправе инициировать расследование любого другого тяжкого уголовного правонарушения, которое было выявлено в ходе проведения расследования дела о коррупции.

Помимо расследования дел о коррупции, другим направлением деятельности Бюро является предупреждение коррупции. БРКД изучает методы работы подверженных коррупции департаментов и государственных органов с целью выявления слабых мест в существующей административной системе, которые могли бы способствовать появлению коррупции, взяточничества и недобросовестной практики, и направляет руководителям департаментов рекомендации по проведению мер, направленных на устранение недостатков и предотвращение коррупции. Кроме того, сотрудники бюро регулярно проводят лекции и семинары для государственных служащих, особенно для тех, которые взаимодействуют с общественностью, по таким вопросам, как скрытые аспекты коррупции и методы их преодоления.

В обязанности БРКД также входит проведение проверки случаев недобросовестной практики среди государственных служащих и информирование руководителей соответствующих государственных учреждений о таких случаях в поведении их подчиненных для принятия мер дисциплинарного воздействия. Бюро отвечает за обеспечение соблюдения принципов неподкупности в сфере государственной службы и стимулирование добросовестного ведения деловых операций в частном секторе.

³² См. ссылку БРКД по адресу <http://www.cpi.gov.sg/aboutus.htm>

Согласно Закону «О предупреждении коррупции», на БРКД возлагаются следующие полномочия.³³

Полномочия по проведению ареста. Директор, либо любой специальный следователь БРКД без постановления суда могут задержать любое лицо, каким-либо образом вовлеченное в совершение правонарушения, предусмотренного Законом «О предупреждении коррупции», либо на которого подана обоснованная жалоба, или в отношении которого была получена надежная информация или существуют обоснованные подозрения в его участии в указанных преступлениях. При проведении ареста Директор или специальный следователь вправе подвергнуть данное лицо обыску и изъять все обнаруженные при нем предметы, если есть основания полагать, что они получены в результате преступной деятельности и могут быть использованы в качестве доказательства преступления.

Полномочия по проведению расследования. Эти полномочия применяются во всех случаях передачи в комиссию дел, связанных со следующими правонарушениями:

(а) нарушением Уголовного кодекса, например, в случае получения государственным служащим любой ценной вещи, без предоставления вознаграждения, от лица, причастного к любой деятельности или сделке, осуществляемой этим государственным служащим, а также в случае получения подарков, оказания содействия правонарушителю в уклонении от правосудия, предоставления подарка или имущества в качестве вознаграждения за оказание содействия правонарушителю в уклонении от правосудия, получение подарка за оказание помощи в присвоении украденного имущества, либо при наличии сговора, либо попытки или подстрекательства совершить такое правонарушение;

(б) нарушением Закона «О предупреждении коррупции». Директор или специальный следователь вправе без санкции прокурора применять, в полном объеме или частично, свои полномочия по проведению следственных и оперативно-розыскных действий в связи с любым правонарушением, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом.

Особые полномочия по проведению расследования. Если, по мнению прокурора, имеются разумные основания подозревать, что было совершено нарушение Закона «О предупреждении коррупции», то он вправе своим постановлением наделить Директора БРКД или любого офицера полиции полномочиями по проведению расследования этого дела с использованием методов или средств, указанных в этом постановлении. В ведении БРКД находится исключительно расследование дел, связанных с коррупцией, включая дачу или получение взяток в Сингапуре. БРКД расследует преступления, предусмотренные Законом «О предупреждении коррупции», предъявление обвинения и вынесение приговора по делу являются прерогативой соответственно Генерального прокурора и суда.

Особые полномочия, предусмотренные постановлением, могут включать предоставление доступа к информации о любом банковском счете, а также паевом счете, кредитном счете, счете расходов или о любом другом счете, либо о любом сейфе для хранения ценностей в любом банке, и являются достаточными для следователя, чтобы потребовать от любого лица раскрытия или предоставления любых сведений, информации о счетах, выдачи документов или предметов, которые могут потребоваться ему в пределах предоставленных ему полномочий. Отказ в предоставлении такой информации, выдаче предметов или документов уполномоченному лицу

³³ См. также Закон «О предупреждении коррупции» на сайте http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-241&doctype=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part

является преступлением и наказывается штрафом в размере не более 2 тыс. долл. США, и/или лишением свободы сроком до одного года.

Следственные действия, санкционированные Прокурором. В случае совершения любого преступления, предусмотренного любым другим законодательством, Прокурор своим постановлением наделяет Директора или специального следователя БРКД всеми или любыми полномочиями в связи с полицейским расследованием, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом.

Право Прокурора инициировать проверку банковских учетных книг. В тех случаях, когда имеются достаточные основания предполагать, что информация о преступлении, предусмотренном Законом «О предупреждении коррупции» или соответствующей главой Уголовного кодекса, о сговоре, попытке или подстрекательстве совершить такое преступление со стороны лица, состоящего на службе в правительстве или в любом его подразделении, или в любом государственном органе, может содержаться в банковских документах, относящихся к этому лицу, его супруге, детям или лицу, которое Прокурор имеет основания считать доверенным лицом или представителем такого лица, Прокурор своим постановлением наделяет Директора или специального следователя БРКД, указанного в постановлении, или офицера полиции в ранге не ниже, чем помощник начальника, проводить проверку любых банковских документов. Директор, специальный следователь БРКД или офицер полиции, наделенный соответствующими полномочиями, вправе в любое разумное время осуществлять доступ к документации банка, указанного в постановлении, проверять учетные книги, а также снимать копии с любых относящихся к делу записей, содержащихся в этих книгах.

Право Прокурора на получение информации. В соответствии с вышеперечисленными основаниями, Прокурор, несмотря на наличие любого другого законодательства об охраняемой законом тайне информации, может направить письменное уведомление, чтобы:

- (a) потребовать от любого лица перечислить в письменной форме под присягой все движимое и недвижимое имущество, находящееся в пользовании или принадлежащее ему самому или его супругу/супруге, детям, с указанием даты приобретения каждой единицы такого имущества и способа его приобретения (покупка, дарение, наследование по закону или завещанию, иное);
- (b) потребовать от любого лица предоставить сведения в письменной форме под присягой о любых денежных средствах или ином имуществе, которые в течение указанного в уведомлении периода времени были вывезены за пределы Сингапура самим этим лицом, его супругом/супругой или детьми;
- (c) потребовать от любого другого лица перечислить в письменной форме под присягой все движимое и недвижимое имущество, находящееся в собственности или владении этого лица, если у Прокурора имеются достаточные основания полагать, что такая информация может помочь расследованию;
- (d) потребовать от Налогового инспектора предоставить, как указано в уведомлении, всю имеющуюся в его распоряжении информацию, касающуюся дел этого лица, его супруга или детей, а также представить или передать любой находящийся в распоряжении или в ведении налогового инспектора документ или заверенную копию любого документа, указанного в уведомлении и касающегося этого лица, его супруга/супруги или детей;

(е) потребовать от лица, возглавляющего любой государственный департамент, ведомство или учреждение, а также от президента, председателя, администратора или руководителя любого государственного органа предоставить любой находящийся в его ведении или распоряжении документ или заверенную копию любого документа, указанного в уведомлении;

(ф) потребовать от управляющего любого банка предоставить по запросу Прокурора копии имеющихся в этом банке счетов, принадлежащих этому лицу, его супругу/супруге или детям.

В соответствии с вышеизложенными положениями, лицо, которому адресован прокурорский запрос, несмотря на тайну информации, охраняемую законом, или данное под присягой обещание о неразглашении сведений, обязано точно и в указанный срок исполнить требования предписания. Умышленный отказ от исполнения или неисполнение предписания любым лицом считается преступлением и наказывается штрафом и/или лишением свободы сроком не более одного года.

Право на обыск и выемку. В тех случаях, когда в результате поступившей или полученной по запросу информации у любого судьи или Директора БРКД имеются достаточные основания полагать, что в определенном месте находятся документы, содержащие доказательства или сведения о наличии любого предмета или имущества, имеющего отношение к перечисленным выше преступлениям, судья или Директор могут выдать ордер, по которому следователь БРКД или офицер полиции в ранге не ниже инспектора имеют право на беспрепятственное проникновение в любое помещение (если необходимо, с применением силы), для проведения обыска, выемки и удержания любого документа, предмета или имущества.

Участие Бюро в реформе государственной службы. БРКД является активным участником реформ, начатых в мае 1995 г. в рамках широкой инициативы под общим девизом “Государственная служба в двадцать первом веке”. Целью Бюро является совершенствование механизмов контроля за расследованием преступлений, в первую очередь, за счет внедрения индикаторов деятельности. Эти индикаторы включают «эластичные показатели», направленные на «быстрое и точное реагирование», совершенствование системы управления делами, расширение обмена мнениями, а также полный пересмотр всего следственного процесса в соответствии с требованиями стандартов ISO 9000 Международной организации по стандартизации (МОС). Большое внимание уделяется личностному росту сотрудников за счет создания условий для продвижения по службе и повышения квалификации. Усилия Бюро в этом направлении были удостоены государственной награды. В Бюро стремятся к созданию организационной культуры, основанной на приверженности таким принципам, как целеустремленность, эффективное управление, ориентированное на результаты, преданность, смелость, новаторство, беспристрастность и сплоченность. Существующая наряду с этим система оценки «равного равным» и регулярные опросы персонала для выявления мнения служащих о работе Бюро способствуют соблюдению указанных принципов, в том числе и руководящим составом ведомства. Все эти меры привели к тому, что в настоящее время БРКД является слаженно работающим, эффективным государственным органом с высокими показателями деятельности (см. ниже статистику расследований)³⁴.

³⁴ Chua Cher Yak – сингапурская программа по борьбе с коррупцией по трем направлениям: правоприменение, законодательство и судопроизводство - www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/n102-cpib.pdf

Подотчетность

БРКД непосредственно подчиняется Канцелярии Премьер-министра. Бюро возглавляет Директор бюро, который напрямую подотчетен Премьер-министру. Насколько известно, при Бюро не существует никаких внешних консультативных или наблюдательных органов, которые осуществляли бы надзор за его деятельностью.

Человеческие, профессиональные и материальные ресурсы

Директора БРКД назначает непосредственно Президент Сингапура. Кабинет министров или любой член кабинета, действующей на основании предоставленных кабинетом общих полномочий, могут предложить Президенту кандидатуру Директора БРКД. Однако Президент, действуя на собственное усмотрение, может отказаться от назначения этой кандидатуры или отозвать ее, если он не согласен с предложением или рекомендацией. Кроме того, Президент назначает Заместителя директора БРКД. Он также утверждает штатное расписание и назначает помощников директора и специальных следователей. Он вправе назначить такое количество помощников директора и специальных следователей, которое сочтет необходимым.

Права и обязанности Директора БРКД, предоставленные ему в соответствии с Законом «О предупреждении коррупции», по его приказу или распоряжению могут осуществляться Заместителем или помощником Директора Бюро. Заместитель директора и помощник директора Бюро вправе осуществлять полномочия, предоставляемые специальному следователю в соответствии с Законом «О предупреждении коррупции». Директор БРКД, Заместитель директора, помощники директора и специальные следователи Бюро являются государственными служащими в соответствии с понятием о государственном служащем, содержащемся в Уголовном кодексе. Приказ о назначении на должность, подписанный Директором, издается на каждого сотрудника Бюро.

Практическая деятельность и ее основные направления

Четыре основных принципа борьбы с коррупцией. Работа Бюро основывается на четырех основных принципах борьбы с коррупцией, которые включают эффективное правоприменение, антикоррупционное законодательство, вынесение судебного решения и администрация.

Стратегия, охватывающая такие аспекты, как правоприменение, законодательство, судебную систему и административные меры по борьбе с коррупцией, была принята Сингапуром в первые годы после обретения им независимости в 1959 г. В разные годы в Сингапуре предпринимались новые инициативы, ускорившие ход реформ. Следователям были предоставлены более широкие полномочия, в действующее законодательство были внесены необходимые поправки, которые позволили устранить лазейки в законодательстве, и облегчили выявление правонарушителей и привлечение их к ответственности, что привело к повышению эффективности системы судопроизводства и отправления правосудия. Подчинение напрямую Премьер-министру служит гарантией независимости БРКД от возможного недобросовестного влияния извне и исключает проявление чрезмерной благосклонности к какому-либо правительственному органу, министерству или государственному учреждению со стороны БРКД. Действуя под контролем канцелярии Премьер-министра, Бюро на практике смогло реализовать принципы беспристрастности и равенства всех перед законом и судом. Структурная обособленность БРКД позволила его сотрудникам проводить расследования в отношении министров и высокопоставленных чиновников.

Программы реформ проводились Правительством «сверху вниз».³⁵ Личный пример Правительства Сингапура способствовал повышению морального авторитета движения по борьбе с коррупцией. Спустя четыре десятилетия можно сказать, что в Сингапуре положение дел в области коррупции находится под контролем. Организация «Трансперанси Интернэшнл» включает Сингапур в число пяти стран с наименьшим уровнем коррупции³⁶, а Агентство по политическим и экономическим рискам в своем отчете по странам Азии, выпущенном в 1995 г., называет Сингапур страной с наименьшим уровнем коррупции.

Вставка 4. Четыре основных принципа борьбы с коррупцией в Сингапуре

Эффективное правоприменение
Эффективное антикоррупционное законодательство
Эффективное судопроизводство
Эффективная администрация

Источник: БРКД

Политическая воля является краеугольным камнем усилий по борьбе с коррупцией. По оценкам БРКД, сочетание таких критериев, как законность, законодательная база, осуждение и привлечение к ответственности, является необходимым и достаточным условием эффективной борьбы с коррупцией, если в ее основе лежит твердая политическая воля.

Контактная информация

Corrupt Practices Investigation Bureau
2 Lengkok Bahru
Singapore 159047
Факс: + 65 62 700320
Адрес в Интернете: <http://www.cpiib.gov.sg>

Источники:

1. Chua Cher Yak, Singapore's three-pronged program to combat corruption: enforcement, legislation: www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpiib.pdf, 14 October 2004.
2. CPIB: About Us: <http://www.cpiib.gov.sg/aboutus.htm>.
3. http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0a&date=latest&method=part.

³⁵ Chua Cher Yak – сингапурская программа по борьбе с коррупцией по трем направлениям: правоприменение, законодательство и судопроизводство - www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpiib.pdf

³⁶ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

ЛИТВА: СПЕЦИАЛЬНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Специальная следственная служба Литвы - СТТ (Specialiųjų tyrimų tarnyba – STT) является многоцелевым органом по борьбе с коррупцией, учрежденным в 2000 г. и наделенным широкими полномочиями по расследованию преступлений, связанных с коррупцией, а также по осуществлению деятельности в сфере предупреждения коррупции и просветительской работы. Организационно СТТ является независимым органом, подотчетным Президенту Литовской Республики и Парламенту. Помимо правоохранных полномочий в сфере преступлений, связанных с коррупцией, СТТ осуществляет превентивные и просветительские функции, а также является координатором и основным исполнителем Национальной программы по борьбе с коррупцией. Тем не менее, правоохранный функция является определяющей в деятельности СТТ. В 2006 г. в штате СТТ, включая головной офис и отделения на местах, насчитывалось 215 человек – в большинстве своем сотрудники следственных отделов. СТТ считается одним из наиболее успешных институтов, созданных по гонконгской модели.

Общие сведения

После восстановления независимости в 1990 г. и до вступления в Европейский Союз в 2004 г. Литве удалось создать в стране систему по борьбе с коррупцией, которая в настоящее время является одной из лучших в Европе. В основе ее деятельности лежит комплексный подход, сочетающий превентивную и репрессивную функции, правовые и организационные мероприятия. Причиной такого успеха, среди прочего, стала приверженность руководства Литвы идеалам борьбы с коррупцией на протяжении ряда лет, стимулы, которые поступают от международных организаций, требования по проведению соответствующих реформ, необходимых для вступления в Европейский Союз, членство Литвы в международных организациях по борьбе с коррупцией и проведению мониторинга коррупции, например, в ГРЕКО Совета Европы. Важным стимулом для проведения законодательной реформы стало присоединение Литвы к международным соглашениям в сфере борьбы с коррупцией, участие в различных программах технического сотрудничества и оценки уровня коррупции, проводимых ОЭСР и другими международными организациями.

В 1997 г. в структуре Министерства внутренних дел была создана Специальная следственная служба, которая исполняла функции предупреждения и борьбы с коррупцией в государственном секторе.³⁷ Признавая необходимость комплексного подхода к борьбе с коррупцией на основе многостороннего подхода, включающего наказание, предупреждение и просвещение, литовское руководство обратилось к опыту других стран и остановило свой выбор на общепризнанной Гонконгской модели. В 2000 г. был принят Закон «О Специальной следственной службе», который заложил правовые основы деятельности СТТ как независимого института с широким перечнем полномочий в сфере расследования и предупреждения преступлений, связанных с коррупцией. Опираясь на материальную базу и человеческие ресурсы своего предшественника, (органа в составе МВД), новое учреждение приступило к работе уже через месяц после принятия закона.

СТТ была задумана как основной антикоррупционный орган для выявления, расследования и предупреждения правонарушений, связанных с коррупцией, проведения просветительских программ в сфере борьбы с коррупцией и обеспечения координации антикоррупционных действий между различными государственными структурами, а также для связи с гражданским обществом и частным сектором и координирования антикоррупционной стратегии на национальном и

³⁷ ГРЕКО (2002), Первый раунд оценки, Отчет об оценке положения в Литве, Страсбург, 8 марта 2002 г.

региональном уровне. В задачи СТТ входит создание национальной системы предупреждения коррупции, совершенствование законодательно-правовой базы в этой сфере, сбор и анализ данных о коррупции и развитие международных связей в области борьбы с коррупцией.³⁸

Тем не менее, СТТ – это только наиболее заметная часть сложной законодательно-правовой и организационной базы литовской системы борьбы с коррупцией. Национальная программа по борьбе с коррупцией, одобренная Парламентом (Сеймом) в 2002 г., заложила следующие основы борьбы с коррупцией, опирающиеся на три принципа: принятие превентивных мер, проведение расследования и привлечение к ответственности, просветительская деятельность. Программа является всеобъемлющим документом, насчитывающем около 200 пунктов с перечислением конкретных мер, которые должны быть реализованы к 2007 г. В ней также заложены механизмы мониторинга и анализа, необходимые для проведения регулярного обновления мер и пересмотра приоритетов. Программа также предусматривает выработку антикоррупционных стратегий на уровне отдельных отраслей и институтов. Задаче предупреждения коррупции на уровне общей стратегии служит Закон «О предупреждении коррупции», принятый в 2001 г. Меры по борьбе с коррупцией и обеспечению прозрачности также регулируются другими законами и нормативными актами, которые охватывают все аспекты предупреждения коррупции: предотвращение конфликта интересов, декларирование имущества, этика поведения и прозрачность деятельности органов государственной службы, недопущение легализации доходов преступной деятельности и установление финансового контроля за целевым использованием государственных средств.

Помимо Специальной следственной группы в Литве существует ряд других специализированных учреждений, участвующих в борьбе с коррупцией:

Центральная комиссия по вопросам этики в органах государственной службы (ЦКЭ/СІЕС). Центральная комиссия по этике была учреждена в 1999 г. в качестве независимого органа, подотчетного Сейму, в составе пяти членов (Президент Литовской Республики, Председатель Сейма и Премьер-министр назначают по одному члену комиссии, а еще двух назначает Министр юстиции), которым помогает небольшой постоянно действующий Секретариат. Согласно Закону «Об урегулировании государственных и частных интересов» и Закону «О предупреждении коррупции», Центральная комиссия по этике является основным органом по контролю над предотвращением конфликта интересов в отношении служащих высшего ранга. На нее также возложены функции основного органа по проведению анализа этических проблем, с которыми сталкиваются гражданские служащие, предоставлению экспертизы и подготовке соответствующих рекомендаций, касающихся программ борьбы с коррупцией и совершенствования законодательства в этой сфере. Комиссия получает и в пределах своей компетенции рассматривает жалобы, поступающие от населения, и на основании полученной информации может инициировать проведение расследования. Проводя расследование в пределах своих полномочий, члены Комиссии обладают правом доступа к информации и документам любых организаций и могут передавать материалы по делу в органы прокуратуры и суда.

Парламентская комиссия по борьбе с коррупцией (ПКБК / SACC). Комиссия учреждена в 2001 г. и является структурным подразделением литовского парламента. Права и обязанности комиссии регулируются Законом «О Парламентской комиссии по борьбе с коррупцией» и включают проведение мониторинга хода выполнения Национальной программой по борьбе с коррупцией, заслушивание отчетов различных учреждений о проделанной работе в области борьбы с коррупцией, проведение анализа и обсуждения предложений по изменению законодательства в сфере коррупции и в сфере других экономических и финансовых преступлений. Комиссия также получает жалобы граждан и вправе запросить документы и экспертную поддержку любого

³⁸ Там же.

государственного учреждения; приглашать государственных служащих, в том числе находящихся в отставке для дачи пояснений по делам, находящимся на ее рассмотрении, а также рекомендовать другим институтам проведение проверок для рассмотрения вопросов, входящих в их компетенцию.

Межведомственная комиссия по координации борьбы с коррупцией (МККБК/ICCF). Комиссия, которая не является постоянно действующим органом, была создана при Правительстве Литовской Республики в 2003 г. и включает высокопоставленных представителей министерств и других ведомств, например, представителей СТТ, которые периодически проводят свои заседания для анализа и обсуждения усилий по координированию реализации Национальной программы по борьбе с коррупцией, а также деятельности центральных и региональных государственных институтов и ведомств в области предотвращения и выявления нарушений законодательства, связанного с коррупцией.

Департамент по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Генеральной прокуратуре (ДБКОВ/DOCC). В юрисдикцию ДБКОВ, специализированной службы по проведению уголовного преследования, входит возбуждение и проведение уголовного преследования по делам, связанным с коррупцией или организованной преступностью; проведение, и координирование предварительного расследования по таким делам или надзор за его проведением. Специальные подразделения Прокурорской службы по борьбе с коррупцией и организованной преступностью были созданы еще в 1993 г. Последовавшая в 2001 г. реорганизация привела к созданию ДБКОВ, обособленного департамента при Генеральной прокуратуре. В состав ДБКОВ входят пять региональных отделений, созданных при соответствующих региональных прокурорских службах.

И, наконец, в систему органов, ведущих борьбу с коррупцией, входят специализированные правоохранительные органы в структуре Министерства внутренних дел или Правительства Литвы - Служба по расследованию финансовых преступлений, Полицейское управление по проведению расследований в сфере организованной преступности и Департамент государственной безопасности, полномочия которых частично совпадают с полномочиями Специальной следственной службой.

Тем не менее, несмотря на то, что в течение последнего десятилетия появление в Литве такой достаточно сложной организационно-правовой системы го дало свои положительные результаты и привело к улучшению положения, коррупция, бесспорно, остается, серьезной проблемой, стоящей перед частным бизнесом, простыми гражданами и обществом в целом. Этот факт неоднократно отмечался в ряде исследований и обзоров, проводимых в последние годы международными мониторинговыми организациями, международными и литовскими неправительственными организациями и самими литовскими властями³⁹.

Правовой статус и организационная структура

СТТ действует на основании Закона «О Специальной следственной комиссии» от 2000 г., который определяет ее правовой статус, основные цели и функции, организационную структуру, источники финансирования, подотчетность, права и обязанности ее служащих. Положения о

³⁹ Европейская комиссия (2003), Доклад о комплексном мониторинге процесса подготовки Литвы к присоединению; ГРЕКО (2002 и 2005 гг.), Доклад об оценки положения в Литве, доклады о первый и второй оценки положения; Институт «Открытое общество» (2002), Мониторинг процесса присоединения к ЕС: коррупция и антикоррупционная политика; Организация «Трансперанси Интернэшнл», Отделение в Литве, (2004 и 2005 гг.), Карта коррупции в Литве: опрос мнения населения и предпринимателей о коррупции и опыт рассмотрения дел о коррупции.

задачах СТТ также содержатся в Законе «О предупреждении коррупции», а следственные полномочия предусмотрены в Законе «Об оперативно-розыскной деятельности» и в Уголовно-процессуальном кодексе.

Согласно Статье 2 Закона «О Специальной следственной службе», СТТ является «государственным правоохранительным органом, действующим на основании закона, подотчетным Президенту Республики и Сейму, который занимается выявлением и расследованием преступлений, связанных с коррупцией, а также разрабатывает и проводит мероприятия, направленные на предотвращение коррупции».

В законе также содержится определение коррупции. Это деяние, состоящее в «побуждении, прямом или косвенном, требовании или принятии государственным служащим или лицом, имеющим равноценный статус, любого имущества или извлечение иной выгоды (в виде подарка, услуги, обещания, привилегии) для себя лично или для третьих лиц за совершение определенных действий, которые входят в его должностные обязанности, или его бездействие; а также действие или бездействие государственного служащего или лица, обладающего равноценным статусом, с целью получения имущественной или личной выгоды для себя или третьих лиц; принятии такой выгоды; а также в предложении или предоставлении лицу, находящемуся на государственной службе или занимающему аналогичную должность материальной или личной выгоды (в виде подарка, услуги, обещания, привилегии) в обмен на совершение им определенных действий, входящих в круг его должностных обязанностей, или бездействие; а также посредничество в совершении указанных в настоящем параграфе деяний». Это определение играет важную роль, поскольку оно определяет «юрисдикцию» СТТ с точки зрения выполнения стоящих перед ней задач.

В соответствии со Статьей 8 Закона, СТТ выполняет следующие функции:

- осуществляет деятельность по выявлению и предотвращению уголовных преступлений, связанных с коррупцией;
- ведет предварительное следствие по уголовным делам, связанным с коррупцией;
- осуществляет сотрудничество с другими правоохранительными органами в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательно-правовыми актами;
- собирает, хранит, анализирует и суммирует информацию о коррупции и связанных с ней социально-экономических явлениях;
- на основе имеющейся информации разрабатывает и осуществляет превентивные и иные меры, направленные на снижение коррупции;
- совместно с другими правоохранительными органами реализует программы по предотвращению преступности и борьбе с ней;
- не менее двух раз в год представляет Президенту Литовской Республики и Председателю Сейма письменный отчет о результатах деятельности Службы и подает предложения по повышению эффективности своей работы.

Статья 15 Закона «О предупреждении коррупции» наделяет СТТ дополнительными полномочиями по координированию и реализации Национальной программы по борьбе с коррупцией на национальном и региональном уровне, а именно:

- участвовать в разработке и реализации Программы совместно с другими государственными и муниципальными органами;

- представлять Президенту, Сейму и Правительству предложения по внесению на рассмотрение новых законодательных актов, необходимых для эффективного проведения мероприятий по предупреждению коррупции;
- участвовать в работе Правительства по координированию усилий и надзору за деятельностью государственных и муниципальных учреждений по предупреждению коррупции;
- совместно с другими государственными и муниципальными ведомствами проводить мероприятия по предупреждению коррупции.

Еще одной важной функцией СТТ является «процедура проверки» (общей проверки безопасности) претендентов на государственную должность до момента их назначения в зависимости от необходимой степени допуска.

Несмотря на широкие полномочия в сфере предупреждения коррупции и координации усилий по борьбе с ней, СТТ является в основном правоохранительным органом и обладает первичной – но не исключительной – юрисдикцией в области выявления и расследования преступлений, связанных с коррупцией, предусмотренных Статьей 2 Закона «О Специальной следственной службе», в том числе злоупотребление должностным положением, фальсификация официальных данных, растрата или незаконное присвоение собственности и другие преступления.

Следственные полномочия СТТ и порядок проведения уголовного расследования регулируются Уголовно-процессуальным кодексом (УПК) и Законом «Об оперативной деятельности».

Дела о коррупции рассматриваются обычным уголовным судом в том же порядке, что и все остальные уголовные преступления. Соответственно, отличие в расследовании и уголовном преследовании правонарушений в сфере коррупции состоит не в специальных полномочиях основных участников в процессуальных вопросах, а лишь в специализации институтов, на которые возложены задачи по выявлению и расследованию правонарушений, связанных с коррупцией, (СТТ) и предъявлению обвинения (ДБКОП). Как правило, именно СТТ, на основании информации, полученной жалобе или в результате собственных упреждающих действий, инициирует предварительное расследование большинства правонарушений в сфере коррупции. В тех случаях, если признаки преступления обнаружены иным правоохранительным органом (например, Службой по расследованию финансовых преступлений, Полицейским управлением по борьбе с организованной преступностью, Службой государственной безопасности, таможенными или налоговыми органами), этот орган информирует об этом СТТ или ДБКОП, чтобы передать дело. Как отмечалось выше, СТТ не обладает исключительной юрисдикцией по делам о коррупции, и в этой сфере, судя по всему, сохраняется ряд нерешенных вопросов, особенно в случае конфликта полномочий при рассмотрении дел, сочетает в себе признаки коррупции, финансового преступления и преступления, совершенного организованной группой.⁴⁰

Закон «О Специальной следственной службе», Закон «Об оперативной деятельности» и УПК предоставляют СТТ обширными полномочиями по проведению расследования. Они включают доступ к финансовой информации, а также использование таких специальных средств на проведение расследования, как прослушивание связи, скрытое наблюдение, внедрение агентов, провоцирование на преступление (в 2002 г. Конституционный суд ограничил применение провокации преступления с целью его избличения). В настоящее время не существует специального закона по защите информаторов и лиц, оказывающих содействие правосудию по делам о коррупции, но некоторые процедурные меры защиты свидетелей, например, гарантия анонимности, предусмотрены УПК; более того, специальный закон о защите свидетелей и других

⁴⁰ ГРЕКО (2002), Первый раунд оценки положения в Литве, Страсбург, 8 марта 2002 г.

участников уголовного процесса и оперативной деятельности может быть применен при рассмотрении дел о коррупции.

Предварительное следствие ведется под надзором прокурора – по делам о коррупции под надзором прокурора регионального отделения УБКОП - который формально открывает производство по делу и руководит предварительным расследованием. В случае конфликта юрисдикций правоохранительных органов (например, когда дело о коррупции содержит признаки преступления, совершенного организованной группой, или другого экономического преступления), именно прокурор координирует деятельность различных ведомств, формирует объединенные следственные группы и может направлять запросы в другие государственные учреждения о предоставлении экспертной поддержки (например, в области финансов). В 2001 г. Генеральный прокурор и главы всех правоохранительных и контролирующих ведомств, а также органов безопасности Литвы подписали меморандум о сотрудничестве и обмене информацией о проведении оперативных следственных мероприятий.

Все связанные с коррупцией преступления, расследуемые СТТ, находятся в ведении региональных отделений ДБКОП. Дела особой важности, запутанные и неотложные дела, а также дела, представляющие большой общественный интерес, например, преступления против государства, или крупные преступления, совершенные организованной группой, громкие дела о коррупции, либо преступления, совершенные высокопоставленными лицами или в отношении высокопоставленного лица, могут быть взяты под свою юрисдикцию центральным офисом ДБКОП при Генеральной прокуратуре.

Организационная структура СТТ отражает задачи, стоящие перед этим ведомством и включает департаменты по проведению разведывательных, превентивных и просветительских мероприятий на уровне центрального офиса. Региональные отделения СТТ состоят из одного следственного отдела. СТТ осуществляет свою деятельность через центральный офис в Вильнюсе и пять региональных отделений.

Рис. 3. Организационная структура СТТ



Человеческие и материальные ресурсы

В 1997 г., когда Специальная следственная служба была образована в структуре МВД, в ее штате насчитывалось 86 сотрудников. В 2005 г. число служащих ССТ уже равнялось 215, и 90% из них имели высшее образование или ученую степень.⁴¹ Большинство сотрудников до прихода в ССТ имели опыт работы в правоохранительных органах и органах безопасности, что лишний раз доказывает правоохранительную природу ССТ. В основном штат ССТ составляют следователи, сравнительно небольшое число сотрудников занято в работе по другим направлениям деятельности Службы.

Независимый статус ССТ также гарантируется процедурой назначения ее руководства, а также четкими правилами отбора, приема на работу и увольнения сотрудников. Директор ССТ назначается на пятилетний срок Президентом по представлению и с согласия Сейма и может быть смещен с занимаемой должности также Президентом с согласия Сейма. Первый заместитель директора и Заместитель директора назначаются и освобождаются от занимаемой должности Президентом по представлению Директора ССТ. За шесть лет работы на посту директора Службы побывало два человека, в целом, кадровый состав Службы довольно постоянен.

В Законе о ССТ содержатся как правила отбора и приема на работу сотрудников, так и меры по предотвращению конфликта частных и служебных интересов. В учреждении принят также внутренний Кодекс поведения. Закон о ССТ содержит также гарантии неприкосновенности служащих ССТ. Согласно Статье 17, уголовное дело в отношении сотрудника Службы может быть возбуждено только Генеральным прокурором или его заместителем. Сотрудник ССТ при исполнении своих профессиональных обязанностей не может быть подвергнут обыску или аресту сотрудником полиции; информация о сотрудниках ССТ приравнивается к государственной тайне; личная безопасность сотрудников ССТ и членов их семей находятся под защитой государства.

Сотрудники службы обязаны периодически проходить курсы по повышению квалификации. Согласно ежегодному отчету, в 2005 г. 163 сотрудника прошли обучение, как в стране, так и за рубежом.⁴² Бюджет ССТ составляет примерно 0,1% государственного бюджета Литвы, т.е. приблизительно 5,57 млн. долл. США. В период с 2004 по 2005 гг. бюджет вырос на 11%.

Согласно отчетам международных мониторинговых организаций, ССТ является в целом хорошо управляемым, эффективным органом. Тем не менее, в тех же отчетах отмечается необходимость укрепления превентивного и просветительского направлений, а также придания службе большего объема полномочий в сфере проведения расследований в сфере финансовой деятельности, доходов от преступной деятельности и ответственности юридических лиц за действия, связанные с коррупцией.⁴³

Подотчетность

В своей деятельности ССТ подотчетна Президенту Республики и Сейму и обязана представлять полугодовой и годовой отчеты. ССТ не подотчетна Правительству. Надзор за следственной деятельностью Службы осуществляет ДБКОН. Контроль со стороны общественности носит ограниченный характер и осуществляется в рамках мероприятий по связи с общественностью и регулярных публикаций его отчетов и информации об основных направлениях деятельности.

⁴¹ ССТ (2005), Специальная следственная служба, Литва: годовой отчет о деятельности в 2005 г., <http://www.stt.lt>

⁴² См. ССТ 2005.

⁴³ ГРЕКО (2005), Второй раунд оценки, Отчет об оценке положения в Литве, Страсбург, 20 мая 2005 г.

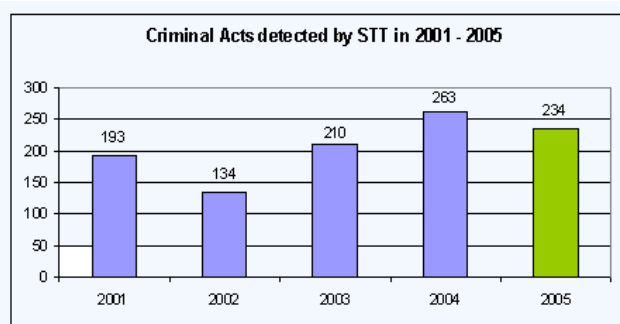
Несмотря на это, Службе удалось установить достаточно высокий для правоохранительного органа уровень открытости и взаимодействия с гражданским обществом, в том числе с национальным отделением «Трансперанси Интернэшнл».

Практическая деятельность и основные результаты

Выявление и расследование преступлений, связанных с коррупцией. За 2005 г. СТТ было инициировано предварительное расследование 79 дел, из них 48 дел (61%) были возбуждены на основании признаков преступления, выявленных сотрудниками СТТ, и 31 (39%) – после получения жалоб или информации о совершенном преступлении.

В 2005 г. в преступной деятельности было изобличено 139 физических и юридических лиц, подозреваемых в совершении преступления, в том числе 62 служащих государственных органов и 5 юридических лиц. Из общего числа государственных служащих, подозреваемых в коррупции, 22 состояли на службе в МВД (включая 7 офицеров полиции, 7 сотрудников патрульной службы, 7 представителей других служб МВД и 1 сотрудник муниципальной полиции), 9 служащих работали в системе здравоохранения, 4 – в таможенных органах, 3 – в земельных комитетах, 2 – в муниципалитетах, 2 – в системе исполнения наказания, 1 – в системе образования, 1 – в системе Министерства обороны, 8 - представляли иные государственные учреждения.

Рис. 4. Количество уголовных преступления, выявленных СТТ в 2001 – 2005 гг.



В 2005 г. СТТ было выявлено 234 преступления, связанных с коррупцией, в том числе 54 случая получения взятки, 48 - злоупотребления служебным положением и 38 случаев дачи взятки. В среднем в год СТТ выявляет около 200 преступлений.

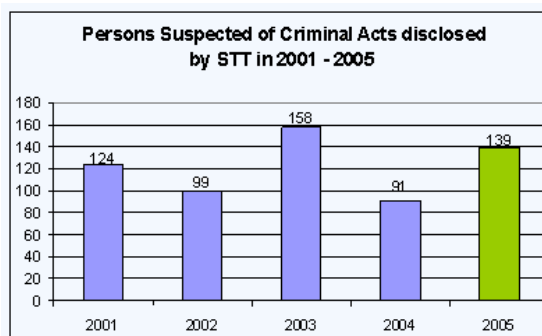
Рис. 5. Количество жалоб и запросов, поступивших в СТТ в 2001 – 2005 гг.

Из общего количества дел, расследованных СТТ в 2005 г., 33 закончились вынесением обвинительных приговоров суда, 8 человек были оправданы. В прошлом году в подразделения СТТ было подано 709 запросов и жалоб (из них 110 были поданы анонимно). Эти запросы и жалобы были рассмотрены в порядке, предусмотренном Законом Республики Литва «О государственном управлении».



Рис. 6. Количество лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений, выявленных СТТ в 2001 – 2005 гг.

Из 709 жалоб и запросов, поступивших в СТТ в 2005 г., 517 были рассмотрены и урегулированы в административном порядке, 130 – были переданы в иные государственные институты в соответствии с их компетенцией, по 42 - ведется предварительное следствие, остальные жалобы и запросы, поданные с нарушениями, были возвращены заявителем.



Предупреждение коррупции. В 2005 г. усилия СТТ в этом направлении носили скорее качественный, нежели количественный характер и были направлены на предупреждение коррупции. Антикоррупционные мероприятия были нацелены в основном на выявление коррупции в сфере государственного администрирования, непрозрачных процедур и схем в органах государственной власти и устранение обстоятельств, сопутствующих коррупции.

В 2005 г. 14 государственных и муниципальных органов представили в СТТ свои выводы по результатам анализа коррупциогенности (КОП) действующих нормативных актов (COP - Corruption Occurrence Probability – вероятность возникновения коррупции). В том же году был проведен анализ коррупционных рисков (КРА – CRA - Corruption Risk Analysis) для министерств: экономики, транспорта, занятости и социального обеспечения, а также в 7 муниципалитетах.

Таблица 1. Количество аналитических мероприятий по оценке коррупционных рисков, проведенных в 2004 – 2005 гг.

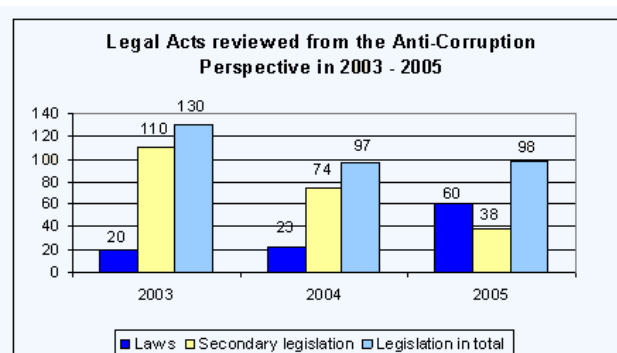
Оценка правовых актов с точки зрения борьбы с коррупцией. 28 мая 2002 г. Сейм Литовской Республики принял Закон «О предупреждении коррупции в Литовской Республике», который возложил на СТТ обязанность проводить проверку законодательных актов и законопроектов на коррупциогенность. В 2005 г. СТТ рассмотрела 98 законов и подзаконных актов, а также проектов законодательных актов, в 2004 и 2003 гг. их число составляло, соответственно, 97 и 130. В среднем за год СТТ проводит экспертизу 108 нормативно-правовых актов.

	КОП		КРА	
	2004	2005	2004	2005
Министерства	2	4	2	3
Муниципалитеты	5	10	2	7
Всего	7	14	4	10

Рис. 7. Количество правовых актов, рассмотренных СТТ за 2001 – 2005 гг.

Сравнивая показатели за разные годы, можно заметить, что количество подзаконных актов, по которым проводилась экспертиза, постоянно сокращается, а количество рассмотренных СТТ законов в период с 2003 года выросло в три раза.

(синий цвет – законы; желтый – подзаконные акты; голубой – все законы вместе)



Контактная информация

Special Investigation Service of the Republic of Lithuania

A. Jaksto 6

Vilnius LT-01105

Lithuania

Тел.: +370 5 266 33 35

Факс: +370 5 266 33 07

Эл. почта: stt@stt.lt

Адрес в Интернет: <http://www.stt.lt>

ЛАТВИЯ: БЮРО ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией Латвии – КНАБ (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – КНАБ) было учреждено в 2002 г. в качестве многоцелевого органа по борьбе с коррупцией. В его функции входит расследование дел о коррупции, а также превентивные и просветительские меры. Деятельность КНАБ ведется по широкому перечню направлений, начиная с расследования преступлений, связанных с коррупцией, и осуществления контроля над деятельностью должностных лиц и финансированием политических партий и заканчивая просветительской работой с населением и повышением профессиональной подготовки по вопросам оценки коррупционных рисков. В задачи Бюро также входит координирование национальной политики в области борьбы с коррупцией. КНАБ является независимым правоохранительным органом в административной системе Латвии. С момента образования в Бюро шло постепенное наращивание его материально-технической базы и кадровых ресурсов. В феврале 2006 г. бюджет КНАБ составлял около 4,7 млн. евро. В 2005 г. КНАБ был назван в числе государственных учреждений Латвии, получивших наивысший индекс доверия населения.

Общие сведения

Разработка государственной политики по борьбе с коррупцией в Латвии началась в 1995 г. с принятия Закона «О предупреждении коррупции». В 1997 г. был учрежден Совет по предупреждению коррупции – координационный правительственный орган, объединивший руководителей 16 ведомств, во главе с Министром юстиции. В 1999 г. при нем был образован постоянно действующий Секретариат, в который тогда входило всего три человека. Кроме того, были реорганизованы некоторые существовавшие органы по борьбе с коррупцией, например, Полиция безопасности и Государственная служба по налогам и сборам. Тем не менее, борьба с коррупцией не являлась приоритетным направлением деятельности какого-либо специализированного органа, а деятельность существовавших органов была недостаточно скоординирована и не приносила ощутимых результатов.

Предложение о создании нового, независимого органа по борьбе с коррупцией в течение нескольких лет обсуждалось на разных уровнях, прежде чем было включено в программу по борьбе с коррупцией, принятую правительством в 2000 г. Новый институт было решено учредить на основе гонконгской модели. Целью института являлось создание единого центра для проведения всех антикоррупционных мероприятий. В задачи КНАБ входило предупреждение и расследование преступлений, связанных с коррупцией, а также комплексная просветительская работа среди населения. Основным направлением деятельности института стал надзор за финансированием политических партий.

С самого начала не было единого мнения по поводу правового статуса создаваемого учреждения. Рассматривались следующие три предложения: независимый институт, глава которого назначается Парламентом; институт при Министерстве юстиции, глава которого назначается правительством, или при Генеральной прокуратуре с назначением главы института Генеральным прокурором.⁴⁴ В результате выбор был сделан в пользу независимого института.

Проект закона о создании КНАБ был подготовлен рабочей группой, сформированной в октябре 2000 г. В рабочую группу вошли представители Подразделения финансовой разведки, Генеральной

⁴⁴ *Korupcijas Novēršanas Konceptija* (Концепция по предупреждению коррупции), принятая кабинетом министров 8 августа 2000 г.

прокуратуры, Государственной полиции, Полиции безопасности, Министерства юстиции, Верховного суда, Государственной службы по налогам и сборам и латвийского отделения организации «Трансперанси Интернэшнл».⁴⁵ Закон был принят Парламентом в апреле 2002 г. и вступил в силу в мае того же года (к июню 2005 г. насчитывалось уже шесть редакций закона).

Около года потребовался год на то, чтобы создать условия для работы института. Штат сотрудников в основном был сформирован из бывших сотрудников правоохранительных и других государственных институтов и в меньшей степени из представителей частного сектора.⁴⁶ В полном объеме Бюро функционирует с февраля 2003 г.

КНАБ был учрежден в условиях все возрастающего внимания мирового сообщества к проблеме коррупции в Латвии. Основным толчком для его создания послужил процесс присоединения Латвии к Европейскому союзу. С 1998 г. борьба с коррупцией являлась частью национальной программы присоединения; Европейская комиссия регулярно призывала руководство Латвии совершенствовать эту программу. В 1998 г. эксперты Всемирного банка предложили создать в стране специализированный институт по борьбе с коррупцией. В 1999 г. Латвия подписала Конвенцию Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», которая обязывает государства-участники создать специализированные агентства по борьбе с коррупцией. В своем отчете по Латвии в 2002 г. ГРЕКО сделала вывод о том, что создание Совета по предупреждению коррупции не принесло ожидаемых результатов и что усилия правоохранительных органов в борьбе с коррупцией являются «разобщенными и непоследовательными, а явный недостаток руководства и координации в этой сфере приводит к упущенным возможностям».⁴⁷

В начале своей деятельности КНАБ столкнулся с рядом проблем. Политические партии, голосовавшие в Парламенте за его создание, делали это, в какой-то мере, под давлением международного сообщества. Когда же начались проверки финансирования их деятельности, по результатам которых над некоторыми их членами нависла угроза принятия санкций, поддержка КНАБ политическими партиями резко упала. Не удавалось наладить связь и с другими государственными институтами. Мнения представителей разных институтов по поводу направлений национальной антикоррупционной политики не совпадали, некоторые из них не желали сотрудничать с Бюро. Сотрудники правоохранительных органов, например, Государственной полиции, также не поддерживали идею создания «еще одного правоохранительного органа».

В начале деятельности Бюро было заметно некоторое соперничество между КНАБ, Полицией и Генеральной прокуратурой. К тому же общественность ожидала, что работа КНАБ принесет быстрые и ощутимые результаты. Выбор подходящей кандидатуры на должность директора Бюро также представлял определенную сложность. За период с 2002 по 2004 гг. на этом посту побывало пять человек. После рассмотрения различных процедурных вопросов и споров между политическими партиями в мае 2004 г. ситуация стабилизировалась, когда был назначен нынешний руководитель Бюро.⁴⁸

⁴⁵ КНАБ (2003), *Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Biroja Publiskais Pārskats*, Официальный отчет за 2003 г., КНАБ, Рига.

⁴⁶ КНАБ (2003), *Ziņojums par Korupcijas novēršana un apkarošanas biroja darbību. 2002.gada 10.oktobris – 2003.gada 1.aprīlis* (Отчет о работе за период с 10 октября 2002 г. по 1 апреля 2003 г.), КНАБ, Рига.

⁴⁷ ГРЕКО (2002), *Отчет о первом раунде оценки положения в Латвии*, Совет Европы, Страсбург, 17 мая 2002 г.

⁴⁸ Voika, Inese (2006), “Does KNAB Meet Expectations – First Three Years”, *Corruption C° Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia. 2005. First semmianum*, Providus, Riga, pp. 19-32, Kalniņš, Valts and Lolita Čigāne (2003), *On the Road toward a More Honest Society: Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia*, Латвийский институт международных отношений, Рига, 2003 г..

Совет по предупреждению коррупции, предшественник КНАБ, впоследствии был объединен с Советом по предупреждению преступности и в настоящее время входит в структуру Совета по предупреждению коррупции и преступности, возглавляемого Премьер-министром. В апреле 2002 г. Парламент принял Закон «О предупреждении конфликтов интересов на государственной службе», который пришел на смену Закону «О предупреждении коррупции».

Правовой статус и организационная структура

Правовой статус КНАБ закреплен Законом «О Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией». Нормы, касающиеся его деятельности, содержатся также в Уголовном законе, Уголовно-процессуальном законе, Кодексе административных нарушений, Законе «О предупреждении конфликтов интересов на государственной службе» и Законе «О финансировании политических организаций (партий)».

Закон «О Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией». Согласно закону, КНАБ является институтом государственного управления, который также может проводить операции по расследованию преступлений. В законе перечислены следующие основные функции и сферы деятельности КНАБ:

В сфере предупреждения коррупции:

- разработка и координация хода выполнения национальной программы по борьбе с коррупцией, одобренной кабинетом министров;
- получение и рассмотрение жалоб граждан, проведение расследования по запросу Президента, Кабинета министров, Парламента и Генерального прокурора;
- анализ результатов рассмотрения жалоб, расследований, заявлений, практики предупреждения коррупции и правонарушений, выявленных государственными институтами, и направление предложений по устранению недостатков в соответствующие министерства и государственную администрацию гражданской службы;
- разработка методологии превентивных мер по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях национального и регионального уровня и в частном секторе;
- анализ действующего законодательства, направление предложений по внесению поправок и разработка новых законов;
- контроль за исполнением Закона «О предупреждении конфликта интересов на государственной службе», иных нормативно-правовых актов, регулирующих обязанности государственных служащих, включая проверку деклараций государственных служащих;
- просветительская работа с населением по вопросам их прав и этике, распространение информации о тенденциях и выявленных правонарушениях в сфере коррупции, проведение опросов и анализа общественного мнения;
- разработка и координация программ международной помощи, координация международного сотрудничества и анализ опыта других стран;
- предоставление информации и рекомендаций по предупреждению коррупции в Совет по предупреждению коррупции и преступности по его запросу.

В сфере борьбы с коррупцией и расследования преступлений:

- выявление правонарушений и проведение расследования преступлений, связанных с коррупцией на государственной службе, предусмотренных в Уголовном законе, в соответствии с требованиями Уголовно-процессуального законодательства;
- привлечение к административной ответственности государственных чиновников и применение санкций за административные правонарушения в сфере предупреждения коррупции;
- согласно закону, иные государственные учреждения, обладающие следственными полномочиями, обязаны оказывать содействие КНАБ в проведении расследования.

В сфере контроля над выполнением правил финансирования политических партий:

- контроль над исполнением Закона «О финансировании политических организаций (партий)»;
- привлечение к административной ответственности и наложение санкций;
- проведение следственных мероприятий с целью выявления преступлений, имеющих отношение к финансированию политических организаций (партий) и их союзов, предусмотренных Уголовным законодательством, за исключением случаев, находящихся в компетенции органов государственной безопасности⁴⁹;
- получение и рассмотрение жалоб граждан, проведение расследований по запросу Президента, Кабинета министров, Парламента или Генерального прокурора;
- обобщение и анализ информации по декларациям о финансовой деятельности, поданных политическими организациями (партиями) и их союзами, а также информации о выявленных нарушениях при подаче деклараций или ограничениях, установленных законом;
- анализ действующего законодательства, внесение предложений по внесению поправок и разработка проектов новых законов;
- проведение и анализ опросов общественного мнения;
- просветительская работа и информирование населения о выявленных нарушениях и принятых мерах.

Согласно Закону «О финансировании политических организаций (партий)», служащие Бюро имеют следующие права и обязанности: производить следственные действия в связи с расследованием дела; составлять протоколы об административном правонарушении, расследовать дела об административном правонарушении, применять административные санкции; запрашивать и получать бесплатную информацию, в том числе секретную, от любых государственных органов, частных предприятий и организаций, а также запрашивать и получать от финансовых институтов информацию о банковских счетах и финансовых операциях (после 2004 г.); пользоваться зарегистрированными базами данных; выносить предупреждения о прекращении нарушения закона; иметь свободный доступ в любые общественные и другие здания.

Закон обязывает политические партии подавать в КНАБ следующие сведения: ежегодную финансовую декларацию; декларацию о расходах на предвыборную кампанию до проведения выборов (в национальные и региональные органы или в Европейский Парламент); декларацию о доходах и расходах после проведения выборов; ежегодный финансовый отчет; отчет о деятельности организации.

⁴⁹ К органам государственной безопасности относятся Бюро по защите конституции, Служба военной контрразведки при Министерстве обороны, Полиция безопасности при Министерстве внутренних дел и Информационное бюро милиции (Закон «Об органах государственной безопасности от 5 мая 1994 г.).

Уголовный кодекс. В законе перечислены следующие уголовные преступления, относящиеся к деятельности государственных должностных лиц, которые в случае наличия признаков коррупции подпадают под юрисдикцию КНАБ (Статьи 316 – 330):

- превышение должностных полномочий;
- недобросовестное использование должностного положения;
- бездействие должностного лица;
- получение взятки (пассивное взяточничество);
- неправомерное присвоение взятки;
- посредничество в даче взятки;
- дача взятки (активное взяточничество);
- нарушение ограничений, связанных с осуществлением должностным лицом своих обязанностей;
- незаконное участие в имущественных сделках;
- торговля влиянием;
- подделка официальных документов;
- фальсификация официальной информации;
- разглашение секретной информации;
- разглашение секретной информацией лицом, находящимся в отставке.

Уголовно-процессуальный кодекс. КНАБ является органом предварительного расследования (Статья 386), в компетенцию которого входит расследование под надзором прокурора уголовных преступлений, связанных с финансированием политических организаций и деятельностью в государственном секторе, имеющих отношение к коррупции (Статья 387, (6)). В конфликтных ситуациях Генеральный прокурор решает, каком следственном органу поручить расследование дела. По завершении предварительного следствия КНАБ направляет дело в Генеральную прокуратуру Латвии с просьбой начать уголовное преследование.

Кодекс об административных правонарушениях. В компетенцию КНАБ входит проведение расследований и наложение санкций за совершение следующих административных правонарушений:

- невыполнение должностным лицом обязанности по представлению декларации (наказывается штрафом в размере до 250 латов)⁵⁰;
- несоблюдение ограничений или запрета занимать другую оплачиваемую должность (наказывается штрафом в размере от 50 до 250 латов и/или запретом занимать государственную должность);
- невыполнение обязанности сообщить о конфликте интересов (штраф до 250 латов и/или запрет занимать государственную должность);
- несоблюдение ограничений или запретов на предпринимательскую деятельность, представление интересов третьих лиц, получение иного дохода, использование государственной собственности в личных интересах, а также невыполнение обязанности сложить с себя полномочия в случае возникновения конфликта интересов (штраф в размере от 50 до 250 латов и/или запрет занимать государственную должность);
- нарушение ограничений на принятие подарков, пожертвований или иной материальной выгоды (штраф в размере от 50 до 250 латов и/или конфискация имущества, приобретенного в результате правонарушения);
- невыполнение главами государственных и муниципальных учреждений обязанности подавать списки государственных служащих (штраф в размере от 50 до 150 латов);

⁵⁰ 1 лат (латвийский лат) = 0,7028 EUR

- невыполнение главами государственных и муниципальных учреждений обязанности принимать меры, направленные на предупреждение конфликта интересов (штраф в размере от 50 до 250 латов).
- Невыполнение политическими организациями (партиями) правил финансирования их деятельности (штраф в размере от 250 до 10000 латов и/или конфискация имущества).

Кроме того, как следует из *правил государственных закупок*, КНАБ также занимается проверкой результатов тендеров на проведение государственных закупок в случае возникновения конфликтных ситуаций. В июле 2004 г. был принят

Кодекс этики КНАБ. Надзор за его соблюдением осуществляет Комиссия по этике.

Человеческие и материальные ресурсы

По состоянию на 1 февраля 2006 г. в штате Бюро насчитывалось 127 сотрудников, из них 2 заместителя директора, 15 начальников отделов, 3 заместителя начальника отдела, 93 сотрудника и 13 следователей.

Глава КНАБ назначается сроком на пять лет Парламентом по представлению Кабинета министров. Для этой цели Кабинет министров может сформировать отборочную комиссию. Такая комиссия была создана в 2003 г. В нее вошли Премьер-министр, представители Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства внутренних дел, Администрации Президента, Государственной аудиторской службы, Генеральной прокуратуры и Парламента; представители отделения «Трансперанси Интернэшнл» в Латвии участвовали в качестве наблюдателей. После объявления об открытии вакансии на должность было получено 26 заявлений от претендентов на этот пост. Их имена и резюме были опубликованы для широкого обсуждения.

В 2004 г. были установлены правила проведения и финансирования программ профессионального обучения служащих Бюро. В том же году для его сотрудников было прочитано 43 курса, программы повышения квалификации регулярно проводились в Латвии и за рубежом и в 2005 г. Тематика курсов была весьма обширной и включала, среди прочего, такие вопросы, как техника допроса подозреваемого и свидетеля; процедуры закупок; административные правонарушения и уголовно-процессуальное законодательство в сфере страхования, бухгалтерского учета, обеспечения эффективной связи и т.п.

Подотчетность

В первые годы КНАБ находился в ведении кабинета министров, но с 2005 г. он подчиняется напрямую премьер-министру, который имеет право отменять неправомерные решения КНАБ, но не вправе отдавать приказы сотрудникам Бюро или каким-либо образом вмешиваться в его деятельность.

Парламентский Комитет по надзору за мерами по предупреждению и борьбе с коррупцией, контрабандной торговлей и организованной преступностью наблюдает за деятельностью КНАБ. В его цели входит информирование депутатов о работе Бюро. Комитет не обладает полномочиями опротестовывать решения КНАБ.

Рис. 8. Организационная структура КНАБ



Источник: КНАБ

Примечание: В июне 2006 г. был создано Управление по вопросам международного сотрудничества, которое подчиняется Главе КНАБ.

Таблица 2. Годовой бюджет КНАБ (в млн. евро)⁵¹

Год	Средства государственного бюджета	Пожертвования международных организаций, в том числе по программе PHARE EC	Итого
2003	2,37	-	2,37
2004	2,81	1,31	4,12
2005	3,19	1,36	4,55

Источник: КНАБ

Каждые шесть месяцев КНАБ обязан представлять кабинету министров и Парламенту финансовый отчет и отчет о проделанной работе. Согласно законодательству, Бюро также должно готовить регулярные официальные отчеты о деятельности в области предупреждения коррупции, количестве выявленных преступлений и административных нарушений. Эта информация

⁵¹ Там же.

включается в отчеты о проделанной работе, которые представляются каждые полгода на латвийском и английском языках и в ежегодном официальном отчете. Отчеты находятся в открытом доступе, и их можно найти на веб-сайте КНАБ.

Рис.9. Межведомственное сотрудничество в Латвии



Источник: КНАБ

Примечание: в представленной выше таблице КНАБ обозначен как КПБК.

Ежегодно КНАБ составляет отчет о результатах проверки финансовых деклараций политических организаций. Согласно закону, как сведения, содержащиеся в декларациях, так и результаты проверок по ним являются открытой информацией, и публикуются официальным печатным органом Латвии. Открытые для всеобщего доступа базы данных по финансовой активности партий также можно найти на официальном сайте Бюро www.knab.gov.lv/db. КНАБ также подготавливает ежегодный отчет о ходе осуществления национальной программы борьбы с коррупцией.

Общественный контроль над деятельностью Бюро осуществляет Общественный консультативный совет, учрежденный в 2004 г. Создание совета было направлено на вовлечение общественности в процесс борьбы с коррупцией, что является необходимым компонентом Гонконгской модели, а также способствует росту доверия граждан к работе Бюро. В Совет входят представители 15 неправительственных организаций, в том числе Совета иностранных инвесторов в Латвии (ФИСИЛ), Совета по этике, Латвийской медицинской ассоциации, Ассоциации работников строительных специальностей, Ассоциации работодателей, Юридического союза, Ассоциации коммерческих банков, Ассоциации представителей региональных органов власти, Торгово-промышленной палаты, Союза журналистов, отделения организации «Трансперанси Интернэшнл» в Латвии. Основной задачей Совета является проведение оценки и выработка

рекомендаций, например, по совершенствованию работы в области предупреждения коррупции в судебной системе.

Кроме того, вскоре после учреждения КНАБ была создана Международная консультативная группа, которая является форумом для обсуждения международными организациями и миссиями вопросов, касающихся деятельности Бюро и его потребности в получении помощи и поддержки. В Группу вошли представители иностранных посольств и миссий, а также международных организаций. Заседания Группы проводятся два раза в год. Целью встреч может быть, к примеру, обсуждение Программы по предупреждению и борьбе с коррупцией на 2004 – 2008 гг., результатов конкретных расследований, контроль над финансированием партий, контроль над должностными лицами, внесение поправок в законодательство и т.п.⁵²

Практическая деятельность и основные результаты

Национальная программа по борьбе с коррупцией. В 2004 г. Кабинет министров Латвии одобрил национальную программу по борьбе с коррупцией на 2004 – 2008 гг., разработанную КНАБ. На Бюро возлагалась ответственность за контроль и координирование хода выполнения этой программы. В этих целях Бюро информирует всех участников программы о стоящих перед ними задачах, собирает информацию о принятых мерах. Бюро также разработало основные принципы реализации программы и внутренней антикоррупционной программы и мер, а также программу семинаров (в 2004 г. такие мероприятия прошли в 60 учреждениях).

Контроль над финансированием политических партий является основным направлением деятельности Бюро. Работа в этой области включает четыре этапа: 1) проверку партийных деклараций на предмет соблюдения требований Закона «О финансировании политических организаций (партий)»; 2) проверку бухгалтерских документов; 3) контроль за поступлением пожертвований; 4) иные проверки соблюдения законности и встречные проверки.

В 2005 г. были проверены декларации 61 политической организации, поданные за 2003 г., а также декларации 16 партий в связи с выборами в Европейский Парламент. В общей сложности партиям было предписано вернуть незаконно полученные средства на общую сумму 310.623 латов (450.400 евро). По запросу Бюро суд приостановил деятельность 11 партий и прекратил деятельность 10 партий. В 2005 г. общая сумма штрафов, наложенных на партийных спонсоров, составила 578.646 латов (823.000 евро). К наиболее типичным нарушениям, выявленным Бюро, относятся предоставление недостоверных сведений о доходах и расходах в декларациях, анонимные пожертвования, перечисление наличных средств, посредничество, несоблюдение установленного законом требования сообщать о получении пожертвования. Конфискованные суммы пожертвований и штрафы перечисляются в государственный бюджет. По состоянию на 31 декабря 2005 г. сумма денежных средств, внесенных в государственное казначейство в соответствии с решениями Бюро, составила 100.272 лата (143.000 евро) в счет возврата незаконно полученных пожертвований и 4050 лата (5760 евро) в счет уплаты штрафов.

Предупреждение конфликта интересов в государственном секторе. Работа Бюро в этом направлении основывается на поступившей от граждан информации и жалобах о возможном нарушении закона «О предупреждении конфликта интересов на государственной службе» и декларациях должностных лиц, поданных в Государственную службу по налогам и сборам по запросу КНАБ. По состоянию на октябрь 2005 г. сотрудниками Бюро было проверено 2275 деклараций, и 165 государственных служащих было привлечено к административной

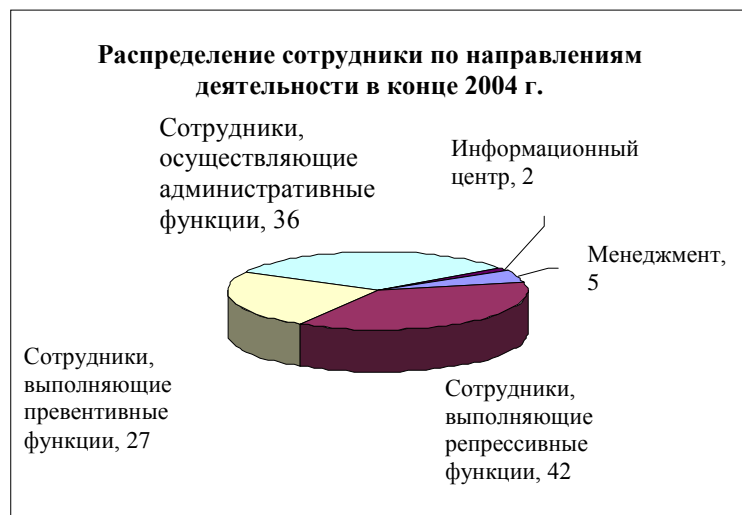
⁵² www.knab.gov.lv/eng

ответственности. Для сравнения, в 2004 г. в Бюро поступило всего 570 жалоб и заявлений, в 331 случае расследование было прекращено, и было проверено всего 287 налоговых деклараций.

В результате проверки поступившей в Бюро информации было выявлено 74 случая нарушения закона. Принятие решения в ситуации конфликта интересов стало наиболее типичным правонарушением (например, выплата должностным лицом премий себе лично или своим родственникам, предложение должностей или государственных контрактов родственникам или партнерам по бизнесу). Большинство подобных нарушений было совершено должностными лицами на местах, в частности, главами и представителями местной администрации. КНАБ также выпустил Руководство по избежанию конфликта интересов на государственной службе, которое было распространено среди сотрудников государственных учреждений.

Разработка и совершенствование политики и законодательства в области борьбы с коррупцией. За годы своего существования Бюро был накоплен ценный опыт в этой области. КНАБ подготовил ряд предложений и проектов нормативных документов, действуя как самостоятельно, так и в составе рабочих групп, включавших, например, представителей Министерства финансов, Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, Государственной службы по налогам и сборам и Управления финансовой разведки. В результате законотворческой деятельности Бюро добилось, например, получения доступа к банковской информации и привлечения политических партий Латвии к административной ответственности. В последние годы предложения вносились по таким вопросам, как установление контроля над доходами физических лиц, сдачей в аренду государственной и муниципальной собственности и лоббированием.

Рис. 10. Количество сотрудников, занятых по основным направлениям деятельности КНАБ (конец 2004 г.)



Источник: КНАБ

Расследование дел о коррупции. Одним из показателей успешной деятельности КНАБ по праву считается увеличение количества самых разнообразных дел о коррупции, выявленных Бюро в разные годы, которые отличаются как по размерам взяточничества, так и по рангу чиновников, привлеченных к ответственности.⁵³ Первое дело о коррупции было заведено в апреле 2003 г. В

⁵³ Voika (2006)

октябре 2005 г. в разработке у следователей находилось 82 дела, из них 61 было направлено в прокуратуру для вынесения обвинительного заключения уже к декабрю того же года. В основном эти дела касались случаев получения взятки (пассивное взяточничество) и использования должностного положения в корыстных целях.

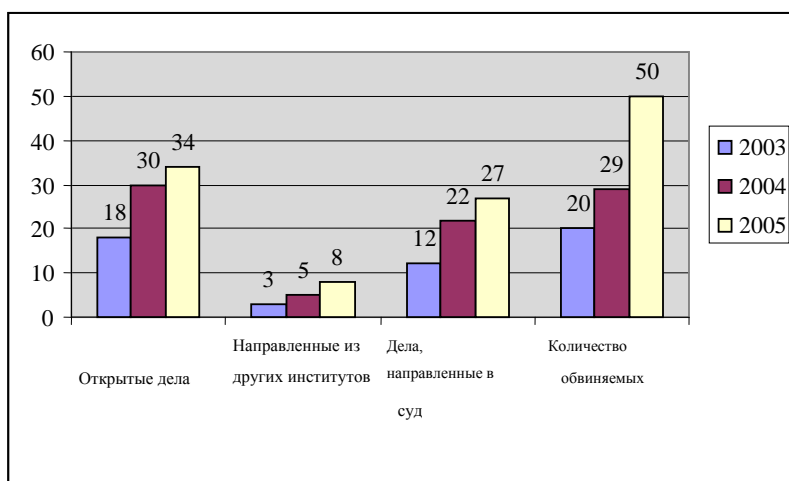
В 2003 г. расследование первых двух уголовных дел, инициированных КНАБ, завершилось предъявлением обвинения в мошенничестве бывшему министру здравоохранения и начальнику одного из государственных медицинских центров и обвинения в получении взятки государственным прокурором по особым делам, который стал одним из первых высокопоставленных представителей судебной системы, подвергшихся аресту. Оба дела получили не только широкий общественный резонанс, но и вызвали критику в связи с тем, что обвинительный приговор по делу министра здравоохранения был оглашен только в марте 2006 г.

В 2004-2005 гг. сотрудниками Бюро были расследованы несколько дел о коррупции среди высокопоставленных чиновников национального и регионального уровня, например, дело одного высокопоставленного работника прокуратуры, а также дела сотрудников Государственного страхового агентства и служащих Национальных вооруженных сил, председателя и заместителя председателя городского совета, директора школы, директора медицинского центра, служащих таможни, офицеров полиции и кризисных управляющих. Несколько дел касались попыток подкупа сотрудников КНАБ.

Работа Бюро по расследованию преступлений крайне важна в контексте дальнейшего судебного преследования и наказания по суду лиц, виновных в коррупции. В 2004 г обвинительные приговоры были вынесены по четырем делам КНАБ (из них в двух случаях был вынесен условный приговор, в одном случае присужден штраф в размере 80 минимальных размеров оплаты труда, и по одному делу приговор был обжалован в Верховном суде); в 2005 г. суд рассмотрел 12 дел о коррупции, расследованных КНАБ (был вынесен только один оправдательный приговор). Показательным является тот факт, что, несмотря на увеличение количества дел о взяточничестве (с 5 дел в 2000 г. до 31 дела в 2004 г.), суды в основном выносят условные приговоры (более чем в 75% случаев), что является отражением в целом латентного подхода латвийских судов к делам о коррупции.⁵⁴

⁵⁴ Judins, Andrejs (2006), "Court Practice in Cases Involving Bribery", *Corruption C° Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia: 2005. Second semmianum*, Providus, Рига, с. 35-48.

Рис. 11. Расследование дел о коррупции, проведенное КНАБ (2003 – 2005гг.)



Источник: отчеты КНАБ

Контактная информация:

Corruption Prevention and Combating Bureau
 (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs-KNAB)
 Alberta street 13
 LV-1010 Riga, Latvia
 Тел.: + 371 735 61 61
 Эл. почта: knab@knab.gov.lv
 Адрес в Интернет: www.knab.gov.lv

Источники:

1. Law On Corruption Prevention and Combating Bureau, Law on Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, http://www.knab.gov.lv/en/policy/nat_leg
2. KNAB, 2003 Public Report, KNAB, Riga.
3. KNAB, 2004 Public Report, KNAB, Riga.
4. GRECO (2002), *First Evaluation Round Report on Latvia*, Council of Europe, Strasbourg, 17 May 2002.
5. Providus (2005), *Corruption C^o Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia 2005*, First semmianum, Second semmianum, Providus, Riga, <http://www.politika.lv/index.php?id=4385>
6. Kalniņš, Valts and Lolita Čigāne (2003), *On the Road toward a More Honest Society: Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia*, Latvian Institute of International Affairs, Riga, 2003

УЧРЕЖДЕНИЯ С ПОЛНОМОЧИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПРОКУРОРСКИЕ СЛУЖБЫ

ИСПАНИЯ: СПЕЦИАЛЬНАЯ ПРОКУРОРСКАЯ СЛУЖБА ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ, СВЯЗАННЫМ С КОРРУПЦИЕЙ

Специальная прокурорская служба по преследованию экономических преступлений, связанных с коррупцией – АКПО (Fiscalía Anticorrupción – АСПО) - была учреждена в 1995 г. и является специализированным органом в структуре Государственной прокурорской службы, обладающим правом проведения расследования и предъявления обвинения по строго определенному перечню преступлений, имеющих отношение к взяточничеству и коррупции, по так называемым “делам особой важности”. Прокурор, осуществляющий надзор за проведением следствия, находится непосредственно в офисе АКПО, в его задачи также входит поддержание обвинения в суде. Помимо следователей и прокуроров в штате АКПО работают специалисты и эксперты в различных областях, связанных со сферой деятельности Службы.

Общие сведения

Коррупция в Испании представляет собой сложное явление. Недавняя история страны и ее переход к демократии в значительной степени могут служить объяснением меняющегося представления испанской общественности об этом явлении.

Особенностью положения дел с коррупцией в Испании является тесная связь с финансированием политических партий.⁵⁵ В переходный период политические организации не всегда строго придерживались строгих правил финансирования, и в тот период, в свете исторической обстановки в какой-степени приходилось мириться с фактом политической коррупции. С годами это явление приобрело широкий размах и стало неприемлемым для общества, особенно после придания гласности громких дел, в которые были вовлечены такие высокопоставленные должностные лица, как Генеральный директор Гражданской полиции, Управляющий Банка Испании и некоторые министры. К началу девяностых годов проблема борьбы с коррупцией стала все более заметное место в политических дебатах, и моральный облик публичного деятеля вышел на первое место в общественном мнении.

Коррупционные скандалы начала девяностых и растущее внимание общества к этой проблеме привели к принятию определенных мер, включая совершенствование законодательства о борьбе с коррупцией и учреждение Специальной прокурорской службы по экономическим преступлениям, связанным с коррупцией (АКПО), которая является специализированным институтом, имеющим в своем составе несколько следственных подразделения. Служба играет ключевую роль в

⁵⁵ ГРЕКО (2001), *Первый раунд оценки, оценка положения в Испании*, Страсбург, 15 июня 2001 г., с.3.

осуществлении государственной политики по борьбе с коррупцией, прежде всего в сфере проведения расследования и судебного преследования.

АКПО была учреждена в 1995 г., но только в начале 1996 г. получила необходимые для работы материальные и кадровые ресурсы. Официально АКПО является структурным подразделением Государственной прокурорской службы (ГПС), с которой ее связывают различные общие черты, в том числе широкая правовая база, предусмотренная положениями Статьи 124 Конституции и Законом «О Государственной прокурорской службе». Тем не менее, междисциплинарный характер деятельности АКПО отличает ее от других государственных органов, которые занимаются судебным преследованием. Создание такого специализированного органа, по мнению законодателя, должно было облегчить сбор доказательств по делам о коррупции и гарантировать более эффективную защиту общественных интересов.

Правовой статус и организационная структура

АКПО действует на основании Статьи 18 Органического закона Генеральной прокуратуры, принятого в 1981 г. (с изменениями, внесенными в 2003 г.), и является структурным подразделением Государственной прокурорской службы и одним из ее неотъемлемых органов. Хотя для этого нет формальных оснований, на практике АКПО обладает определенным суверенитетом по преступлениям, совершенным внутри страны.

В ведении Службы находятся дела, которые можно разделить на две большие группы: экономические преступления и преступления, совершенные должностными лицами в связи с осуществлением ими своих должностных обязанностей. Список правонарушений, входящих в компетенцию АКПО, выглядит следующим образом:⁵⁶

- взяточничество;
- преступления против Государственного казначейства, контрабанда и валютные операции;
- злоупотребление служебным положением (искажение фактов, введение в заблуждение, сокрытие сведений о преступлении);
- злоупотребление и незаконное использование секретной информации;
- растрата государственных средств;
- мошенничество и незаконное установление фиксированной цены;
- преступления, связанные со злоупотреблением влиянием;
- участие в запрещенных для государственных служащих переговорах;
- некоторые преступления против собственности, а также против социально-экономического порядка, в том числе повлекшие серьезный ущерб эффективности сбора налогов, и серьезные случаи мошенничества, затрагивающие интересы Европейского Союза (Разделы IV и V, Глава XIII, Часть II Уголовного кодекса);
- деяния, связанные с перечисленными выше преступлениями.⁵⁷

АКПО наделена широкими полномочиями по рассмотрению дел о коррупции, независимо от типа уголовной ответственности по этим делам. Для вмешательства АКПО необходимо, чтобы преступление не только входило в приведенный выше перечень, но и относилось к разряду особо важных дел. АКПО принимает дела к своему производству только в том случае, если будет

⁵⁶ ГРЕКО (2001), *Первый раунд оценки, оценка положения в Испании*, Страсбург, 15 июня 2001 г.

⁵⁷ Закон 14/2003 от 26 мая о внесении поправок в Закон 50/1981 от 30 декабря о регулировании органического статута Государственной прокурорской службы, *Boletín Oficial del Estado* 126, 26 мая.

установлено, что в силу особой важности (сложности, общественной значимости или размера причиненного ущерба) оно подпадает под юрисдикцию АКПО. Прочие дела рассматриваются другими подразделениями или территориальными отделами прокурорской службы. При отборе дел особой важности используются следующие критерии⁵⁸:

- преступления, совершенные высокопоставленными должностными лицами, и деяния, несовместимые со статусом членов правительства, высокопоставленных чиновников национальных органов управления, администрации на уровне автономии, провинции или на местах. Генеральный прокурор вправе также передать в АКПО дело о преступлении, совершенном лицом более низкого ранга, если будет установлена повышенная сложность дела или высокая социально-экономическая значимость преступления;
- преступления, связанные с растратой государственных средств, если указанные государственные средства или имущество имеют особое значение, их растрата нанесла ущерб национальной экономике или повлекла большие человеческие жертвы;
- преступления, имеющие отношения к контрабанде, если подозреваемый принимал участие в них в качестве посредника или в каком-либо виде получил выгоду от их совершения;
- финансовые преступления в тех случаях, если размер ущерба превосходит сумму, установленную гражданско-процессуальным законодательством по делам, подпадающим под общую юрисдикцию.

АКПО выполняет две основные функции: непосредственно следственную и обвинительную. Ее деятельность основывается на основополагающем принципе, заложенном в Статье 124 Конституции и в Уголовно-процессуальном кодексе, который гласит, что уголовное преследование всех преступлений находится в ведении Государственной прокурорской службы.

Прокурорское расследование. Предварительное следствие может быть начато как на основе внутренней информации, так и по заявлению частного лица или государственного учреждения. Статья 262 Уголовно-процессуального кодекса возлагает на сотрудников государственных учреждений обязанность оказывать содействие правосудию и сообщать о возможных случаях совершения преступления. В тех случаях, когда дело подпадает под компетенцию АКПО, для начала следственных действий дополнительного постановления Генерального прокурора не требуется. В тех случаях, когда необходимо установить особую значимость деяния, Главный прокурор АКПО запрашивает согласие Генерального прокурора на возбуждение и ведение дела.

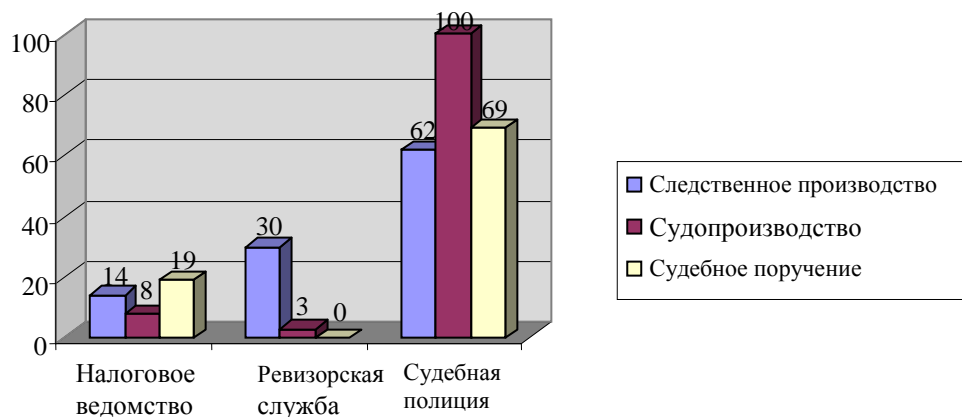
Все споры между специальными и обычными службами о подведомственности конкретных дел разрешаются Генеральным прокурором. Урегулирование вопроса о компетенции не может служить помехой при рассмотрении срочных дел. Если в ходе расследования, специальный прокурор придет к выводу, что деяние не обладает признаками, необходимыми для вмешательства АКПО, дело передается в соответствующую прокурорскую службу. Учитывая особую значимость дел, расследуемых АКПО, закономерным является возложение на АКПО обязанности незамедлительно сообщать Генеральному прокурору обо всех начатых делах и всех случаях изменения подведомственности.

Непосредственное участие в уголовном процессе является еще одной важной функцией АКПО. АКПО участвует в процессе на всех его стадиях – рассмотрении дела в первой и апелляционной инстанциях, а также на стадии приведения в исполнение наказания. Прокурор АКПО по указанию Генерального прокурора также может принять участие в процессе по делу, следствие по которому проводилось иным органом. Генеральный Прокурор также может подключить специального прокурора к участию в судебном разбирательстве любого уголовного дела. В этом случае АКПО

⁵⁸ Органический закон 10/138 от 16 августа 1983 г.

должна проинформировать об этом Генеральную прокуратуру, которая обладала бы соответствующими территориальными полномочиями, чтобы избежать дублирования действий по проведению расследования⁵⁹.

Рис. 12. Отчеты вспомогательных органов АКПО за 2005 г.



Источник: АКПО

Человеческие ресурсы и подготовка кадров, и материальные ресурсы

Генеральный прокурор, глава прокурорской службы Испании, назначается на должность и освобождается от занимаемой должности Королем Испании по представлению Правительства после консультаций с Генеральным судебным советом. Правительство не вправе вмешиваться в деятельность Генерального прокурора и его ведомства, но может в отдельных случаях обратить внимание Генерального прокурора на необходимость принятия тех или иных мер. Деятельность Прокурорской службы основывается на принципах единства действий и иерархической подчиненности, что, в числе прочего, означает, что Генеральный прокурор вправе издавать приказы, обязательные для исполнения любым нижестоящим прокурором, включая специальных прокуроров АКПО.

Руководителем АКПО является Главный прокурор, который назначается Правительством по представлению Генерального прокурора после консультаций с членами Совета Генерального прокурора (представительский орган работников прокуратуры). Главный прокурор АКПО имеет те же права и обязанности, что и Главные прокуроры других подразделений Прокурорской службы того же ранга.

В штат АКПО входят 22 сотрудника, из них 13 специальных прокуроров. Прокурор АКПО назначается Правительством по представлению Генерального прокурора после консультации с членами Совета Генерального прокурора. Кандидат на этот пост должен иметь профессиональную подготовку в сфере экономических и налоговых преступлений; большинство прокуроров до прихода в АКПО имели профессиональный опыт расследования экономических правонарушений.

⁵⁹ В соответствии со Статьей 25 Органического закона, при осуществлении соответствующих полномочий Генеральный прокурор обязан требовать от руководителей всех специальных следственных служб незамедлительного представления информации о деяниях, которые, судя по имеющимся данным, могут попадать в сферу его компетенции.

Прокурор АКПО может быть снят с занимаемой должности на основании обоснованного постановления в том же порядке, который установлен для его назначения на должность.

Генеральный прокурор может прикрепить прокурора иной прокурорской службы к расследованию определенного дела в АКПО. В этом случае прикрепленный прокурор сохраняет подчинение по постоянному месту службы.

Кроме того, штат АКПО усилен специалистами из других ведомств - Департамента по налогам и сборам, Генеральной административной инспекции государственной службы, Гражданской полиции или жандармерии, а также Судебной (криминальной) полиции, где созданы специальные отделы по оказанию содействию АКПО.

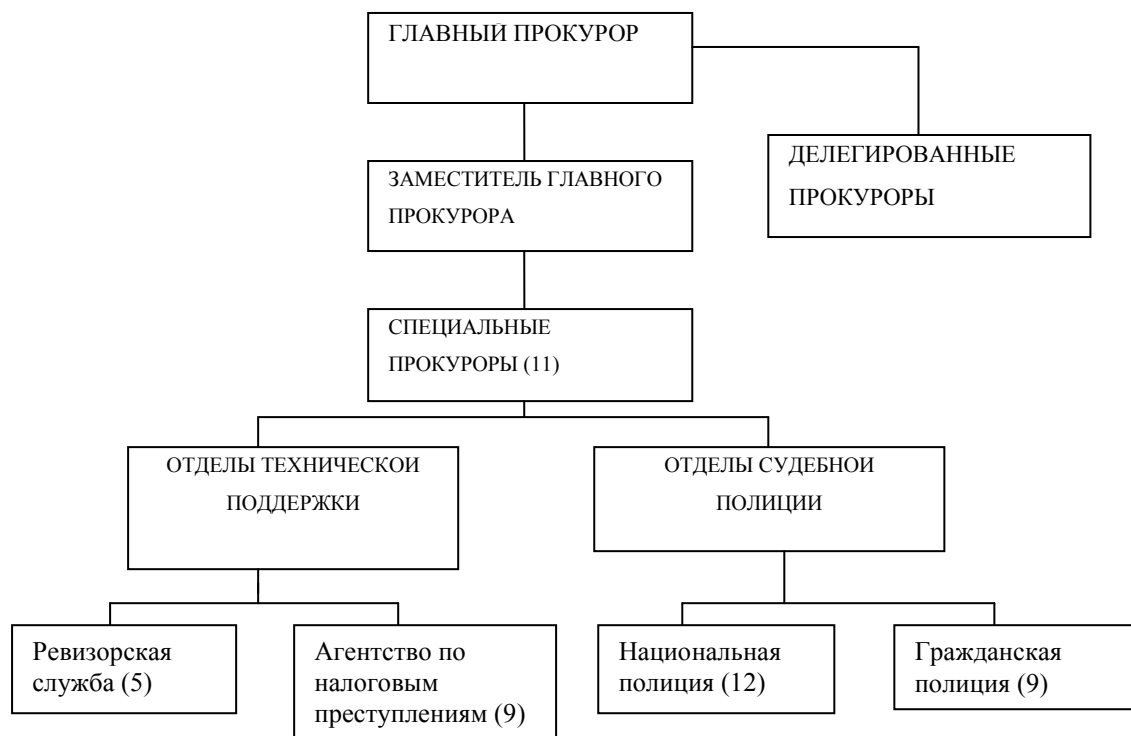
В соответствии с налоговым законодательством, ГПС и судебные органы имеют право собирать любую информацию, необходимую для проведения уголовного расследования. Через вспомогательный отдел Агентства по налоговым преступлениям АКПО имеет прямой доступ к базам данных Налоговой инспекции, в которых содержится вся информация по налогам физических и юридических лиц в Испании за последние шесть лет. На основании общих положений, предусмотренных различными нормативно-правовыми актами, АКПО также имеет право доступа к базам данных других государственных учреждений, в том числе к базам данных правоохранительных органов.

Будучи структурным подразделением Государственной прокурорской службы, АКПО финансируется Министерством юстиции через бюджет ГПС. У АКПО нет собственного годового бюджета: Прокурорская служба и все подразделения финансируются Министерством юстиции как одно ведомство без разбивки на специальные статьи бюджета по подразделениям. В последние годы ГПС получала средства на развитие системы отправления правосудия, инфраструктуры и внедрение новых технологий и программ, направленных на совершенствование системы правосудия в целом. Во всех прокуратурах были модернизированы информационные системы и проводились мероприятия по повышению профессиональной подготовки их работников.

Подотчетность

По закону, АКПО обязана сообщать Генеральному прокурору обо всех делах, находящихся в ее производстве, и о любых связанных с ними изменениях, в частности, о возможных изменениях в сфере компетенции. Генеральный прокурор направляет полугодовые отчеты о расследованных в АКПО делах в Коллегию судебных прокуроров (Junta de Fiscales Jefes de Sala) и в Совет Генерального прокурора (Consejo Fiscal).

Рис 13. Организационная структура АКПО



Источник: АКПО

Практическая деятельность и основные результаты

В последние годы АКПО провела расследование и уголовное преследование по нескольким “громким” делам. Ниже приводится краткое изложение некоторых из них:

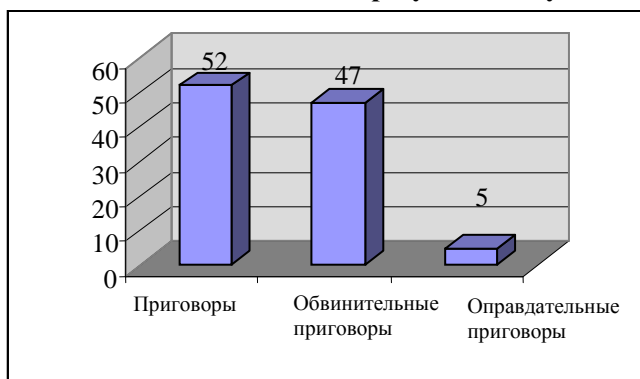
- Февраль 1998 г.: обвинения в мошенничестве, неоднократном получении взяток и преступлениях против Государственного казначейства были предъявлены бывшему директору Гражданской полиции⁶⁰ (General de la Guardia Civil). Суд приговорил его к 14 годам лишения свободы. В декабре 1999 г. Верховный суд (Tribunal Supremo) оставил приговор в силе.
- Март 2000 г.: бывший Управляющий банка «Банесто», одного из крупнейших банков Испании, был обвинен в мошенничестве и незаконном присвоении собственности. После судебного разбирательства, продолжавшегося почти два года, он был признан виновным и приговорен к лишению свободы сроком на 10 лет. В июле 2002 г. Верховный суд поддержал обвинительный приговор и увеличил срок наказания до 20 лет лишения свободы.
- Январь 2002 г.: бывший секретарь Министерства внутренних дел (второе лицо в министерстве) был осужден за совершенные неоднократно растраты и присвоение государственных средств и приговорен к лишению свободы сроком на 7 лет. Бывший министр иностранных дел, которому Специальная прокурорская служба предъявила

⁶⁰ Испанская полицейская служба наподобие итальянских карабинеров или французской жандармерии.

обвинения в растрате государственных средств, был оправдан. В сентябре 2004 г. Верховный суд поддержал это решение.

- Январь 2005 г.: бывший член Верховного совета судей был признан виновным в нарушении должностных обязанностей и получении взяток, оба деяния были совершены в период его пребывания в должности судьи. Суд приговорил его к 9 годам лишения свободы.

Рис.13. АКПО: результаты судебных разбирательств в 1997 – 2005 гг.



Источник: АКПО

Контактная информация

Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción.
Paseo de la Castellana 147
28071 Madrid, España
Тел.: + 34 915717415
Факс: + 34 9157193846
Эл. почта: fj.anticorrupcion@fiscalia.mju.es

Источники:

1. GRECO (2001), *First Evaluation Round, Evaluation of Spain*, Strasbourg, 15 June 2001
2. GRECO (2003), *First Evaluation Round, Compliance report on Spain*, Strasbourg, 17 October 2003
3. GRECO (2005), *Second Evaluation Round, Evaluation of Spain*, Strasbourg, 20 May 2005
4. Instruction 1/1996 of 15 January Relative to the Competences and the Organisation of the Special Public Prosecution Office for the Repression of Economic Crimes Related to Corruption (у ОЭСР имеется неофициальный перевод)

РУМУНИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОРАТ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В 2002 г. в Румынии был создана Национальная прокурорская служба по борьбе с коррупцией (НПС), которая в результате реорганизации, проведенной в 2006 г., была преобразована в Национальный директорат по борьбе с коррупцией – НАД (Directia Nationala Anticoruptie - NAD). Директорат является структурным подразделением Прокурорской службы при Высшем кассационном суде и обладает мандатом на проведение расследования и уголовного преследования дел о коррупции особой важности. При проведении предварительного следствия прокуроры Директората осуществляют прямое руководство и надзор за работой следователей судебной полиции, прикрепленных к НАД, которые проводят мероприятия в рамках предварительного расследования. Если возникает необходимость в оказании технического содействия при расследовании какого-либо конкретного дела, прокуроры НАД осуществляют руководство и надзор за мероприятиями в рамках технического содействия, которые проводят специалисты НАД и эксперты в области экономики, финансов, информационных технологий и в других областях знаний. Прокуроры НАД также поддерживают обвинение по расследованным ими делам в суде.

Общие сведения

Решение об учреждении влиятельного специализированного института для расследования и уголовного преследования в сфере коррупции было принято в 2000 г., когда стало очевидно, что существующие национальные органы, созданные при Правительстве или Президенте и отвечающие за координирование усилий по борьбе с коррупцией, не в состоянии добиться серьезного успеха в сдерживании коррупции, ставшей серьезной проблемой для Румынии.

При поддержке Европейской Комиссии и благодаря двустороннему сотрудничеству, прежде всего с прокурорской службой Испании (АКПО), в 2002 г. была создана специализированная Национальная прокурорская служба по борьбе с коррупцией (НПС) со статусом автономной прокурорской службы в структуре Министерства государственных дел.

Благодаря заблаговременному выделению ресурсов и подготовке кадров, НПС приступила к работе в том же году. В первые годы работы новое учреждение столкнулось с рядом практических проблем: помимо выполнения операционных задач, НПС приходилось преодолевать внутренние организационные трудности, нехватку кадров, недостаток финансовых и материально-технических ресурсов, к тому же сотрудники службы должны были проходить учебу на специальных курсах повышения квалификации без отрыва от своих служебных обязанностей. Несмотря на это, НПС удалось добиться хороших результатов за сравнительно короткий промежуток времени.

В 2004 – 2005 гг. экспертами ряда международных организаций, например, Европейской Комиссией и неправительственной организацией «Фридом Хаус», был проведен независимый анализ деятельности НПС. Несмотря на то, что выводы экспертов показали, что учреждение Службы явилось важным шагом вперед, особенно по сравнению с ситуацией до 2002 г., критику вызвало бездействие НПС по борьбе против коррупции в высших политических кругах. С другой стороны, в Постановлении Конституционного суда говорилось о том, что проведение расследования и уголовного преследования в отношении членов Парламента подпадает под юрисдикцию Прокурорской службы при Высшем кассационном суде. Таким образом, НПС как, автономная прокурорская служба не имела полномочий по расследованию дел о коррупции, если преступление было совершено членом Парламента.

Следуя выводам международных организаций и руководствуясь стремлением распространить компетенцию специализированной службы по борьбе с коррупцией на членов Парламента, НПС была реорганизована сначала в автономный департамент (в октябре 2005 г.), а затем (в марте 2006 г.) - в специализированный директорат – НАД - в структуре Прокурорской службы при Высшем кассационном суде. В настоящее время НАД пользуется определенной независимостью в пределах своего ведомства. В компетенцию Директората входит расследование и уголовное преследование на всей территории Румынии уголовных дел особой важности, связанных с коррупцией.

Правовой статус и организационная структура

Правовой статус НАД заложен в Постановлении Правительства № 43/2002, которое было подтверждено Законом № 503/2002. В последующие годы в постановление был внесен ряд изменений.⁶¹ НАД подведомственны дела по преступлениям, перечисленным в Законе № 78/2000 “О предупреждении, выявлении и судебном преследовании преступлений, связанных с коррупцией” (с поправками от 2003 и 2004 гг.). В законе дается широкое определение коррупции. Соответственно, материальная юрисдикция НАД охватывает, как традиционные составы, например, получение и дача взятки, так и ряд преступлений, связанных с коррупцией, и преступлений, направленных против финансовых интересов Европейского Союза..

Поправки, которые последовательно вносились в законодательство, были призваны сосредоточить усилия НАД на выполнении задачи по борьбе с коррупцией среди высокопоставленных чиновников. Менее значимые случаи коррупции остаются в юрисдикции обычных органов прокуратуры.

Чтобы подпадать под юрисдикцию НАД, деяние должно содержать следующие указанные в Постановлении (Постановление Правительства №43/2002 с изменениями, внесенными в октябре 2005 г.) признаки:

- ущерб, нанесенный в результате преступления, превышает 200.000 евро;
- сумма взятки превышает 10.000 евро; или
- деяние совершено должностным лицом в ранге не ниже указанного в законе (например, члены парламента, члены Правительства, высокопоставленные служащие центральной и региональной администрации, судьи и прокуроры, мэры городов, офицеры полиции и работники таможни); либо лицом, занимающим должность не ниже руководителя национальной компании или частного предприятия, если определенная доля участия в нем принадлежит государству; либо управляющим банка или его отделения.

В соответствии с законом, прокуроры и следователи НАД обладают следующими особыми полномочиями:

- вести скрытое наблюдение;
- осуществлять перехват информации;
- вести тайное расследование;
- осуществлять доступ к финансовым данным и базам данных;
- проводить мониторинг финансовых операций.

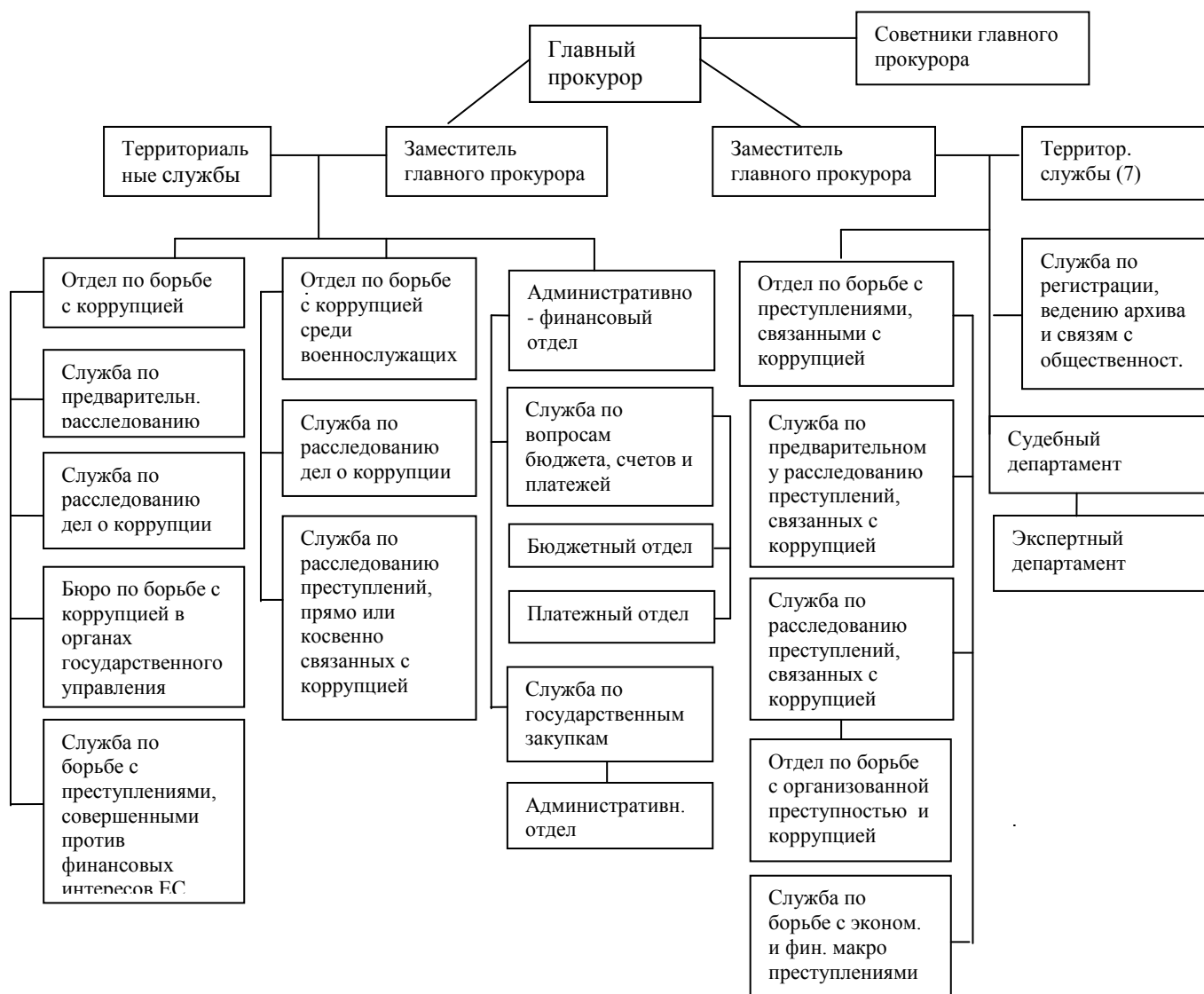
⁶¹ Основные поправки в Постановление №43/2002 были внесены в апреле 2003 г., апреле 2004 г., декабре 2004 г., июле 2005 г., октябре 2005 г. и марте 2006 г.

Прокурор также может вынести постановление о специальных мерах по защите потерпевшего, свидетеля или эксперта.

Центральный офис НАД находится в Бухаресте. Пятнадцать региональных отделений территориально совпадают с Апелляционными судами и находятся в прямом подчинении у главного прокурора НАД. Организационная структура НАД включает ряд отделов и служб (см. схему ниже).

НАД возглавляет Главный прокурор, который по рангу является Заместителем Генерального прокурора при Высшем кассационном суде. Главного прокурора НАД, его заместителей и главных прокуроров территориальных отделений НАД назначает Президент Румынии по представлению Министра юстиции после согласования с Высшим советом судей на трехлетний срок с правом повторного назначения.

Рис. 14. Организационная структура НАД



Еще одним поводом для критики со стороны вышеупомянутых международных экспертов, анализировавших и оценивавших деятельность НПС, была недостаточная прозрачность процедуры отбора кандидатуры для назначения главы этого ведомства. Действующий Главный прокурор НАД был назначен на этот пост Президентом страны по предложению Министра юстиции после рассмотрения кандидатуры в Высшем совете судей. Процедура интервью кандидата в ВСС транслировалась в прямом эфире по национальному телевидению.

Человеческие и материальные ресурсы

В штате службы насчитывается большое количество специальных прокуроров, офицеров судебной полиции, а экспертов и специалистов в других областях знаний, что позволяет службе самостоятельно проводить расследования и разбирательства в рамках своих полномочий.

Процедура назначения работников НАД этих категорий выгладит следующим образом: прокуроры назначаются на неопределенный срок постановлением Главного прокурора НАД по согласованию с Высшим советом судей. К кандидату на должность прокурора НАД предъявляются следующие требования:

- Положительные характеристики предыдущей профессиональной деятельности;
- Высокий моральный облик;
- Опыт работы в должности прокурора или судьи не менее 6 лет.

Процедура назначения на должность прокуроров НАД, как и в случае с бывшей НПС, также вызвала критику международных экспертов в связи с отсутствием прозрачности и формальных критериев отбора кандидатов для назначения на должность прокуроров. В ответ на эту критику в июне 2005 г. были внесены соответствующие поправки в законодательство, в результате которых был введен новый порядок отбора кандидатов. Теперь претендентов на должность прокурора отбирают по результатам интервью в комиссии, созданной по приказу Главного прокурора НАД. В комиссию входят три прокурора НАД, психологи, специалисты в области человеческих ресурсов и в других областях.

В ходе интервью выявляется профессиональная пригодность кандидата, его умение принимать независимые решения, навыки работы в ситуации стресса, а также готовность брать на себя ответственность и прочие личностные качества. Давая оценку кандидату, отборочная комиссия также принимает во внимание опыт профессиональной деятельности заявителя, владение иностранными языками, знание им компьютерных технологий.

Вставка 5. Участие сотрудников криминальной полиции и специалистов

Несмотря на то, что НАД является по своей сути прокурорской службой, в ее штате насчитывается большое количество следователей (офицеров судебной полиции) и специалистов в различных специальных областях, которые находятся в полном подчинении у прокуроров НАД и не связаны отношениями обычной субординации, характерными для служащих правоохранительных органов. Это служит дополнительной гарантией независимости досудебного расследования, а также способствует более эффективному сбору доказательств. Кроме того, закон возлагает на другие государственные учреждения обязанность сообщать о возможном совершении преступлений, подпадающих под юрисдикцию НАД. Руководители государственных учреждений обязаны по запросу прокурора НАД предоставить свои услуги и экспертную помощь в проведении расследования.

Источник: НАД

После истечения срока полномочий в НАД прокурор имеет право вернуться на прежнее место службы для продолжения своей профессиональной деятельности.

Офицеры судебной полиции. Следовательский состав НАД формируется из числа офицеров Судебной полиции путем делегирования полномочий. Министр административных и внутренних дел по представлению Главного прокурора НАД принимает решение о делегировании полномочий, которое является основанием для вынесения Главным прокурором приказа о назначении на должность следователя НАД. Следователи назначаются на шестилетний срок с правом однократного продления срока полномочий. В период нахождения в этой должности офицер судебной полиции может заниматься только следственной работой, порученной ему прокурором НАД.

Эксперты в различных областях. В штате НАД работают специалисты в других областях знаний (например, в сфере экономики, финансов, банковской или таможенной деятельности, информационных технологий). Они назначаются на должность Главным прокурором НАД из числа сотрудников соответствующих государственных учреждений с учетом мнения руководителей этих учреждений. Срок полномочий эксперта не ограничен. Они пользуются всеми правами и обязанностями гражданских служащих. Их задача – оказание поддержки для прояснения технических вопросов в ходе следствия.

Таб. 3. Кадровый состав НАД по состоянию на февраль 2006 г.

Категория служащих	Всего позиций по закону	Кол-во занятых позиций	Количество сотрудников в центре			Кол-во сотрудников в территориальных отделениях			Всего вакантных позиций
			Всего	Из них		Всего	Из них		
				Назначенных	Делегированных		Назначенных	Делегированных	
Прокуроры	130	118	61	57	4	57	52	5	12
Офицеры судебной полиции	170	151	77	77	-	74	74	-	79
Эксперты	45	44	34	34	-	10	10	-	1
Всего	345	313	172	168	4	141	136	5	32

Источник: НАД

Еще до реорганизации в НПС, НАД получала достаточное финансирование и техническое содействие, как из государственного бюджета, так и из зарубежных источников. Международная финансовая и техническая помощь поступала в рамках программы PHARE, партнерства с ЕС и программ двустороннего сотрудничества и в значительной мере определила успех первых лет деятельности НАД. С годами бюджет НАД увеличивался. В 2004 г. бывшая НПС получила из государственного бюджета средства на сумму 54,2 млн. румынских лир (13 млн. евро). В 2005 г. эта сумма составила 64,8 млн. румынских лир (17 млн. евро), а в 2006 г. бюджет НАД равнялся 72 млн. румынских лир (20 млн. евро).

Образовательные мероприятия НАД проходили в рамках программ PHARE по международному и двустороннему сотрудничеству, программ содействия, проводимых другими европейскими и американскими донорскими организациями, а также в рамках программ повышения квалификации, предусмотренных НАД. В общей сложности для прокуроров, следователей и специалистов НАД было проведено более 100 мероприятий по повышению квалификации.

С точки зрения материально-технического обеспечения, НАД укомплектована лучше, чем любой другой орган судебной системы Румынии. Это единственная прокурорская служба в Румынии, которая обладает собственным Отделом технического обслуживания, который обладает

полномочиями и правом выполнять судебные предписания о проведении скрытого наблюдения и прослушивания, а также оказывать материально-техническую поддержку офицерами полиции и прокурорами НАД в проведении следственных мероприятий. В настоящее время усилия отдела направлены на формирование системы обмена информацией между головным офисом и его 15 территориальными отделениями.

Подотчетность

Будучи по своей природе органом судебного преследования, НАД осуществляет свою деятельность в соответствии механизмами подотчетности, которым подчинятся судебные органы Румынии. Кроме того, в соответствии с законодательством, НАД обязан представлять ежегодный отчет о своей деятельности и выполнении поставленных задач в Высший совет судей, а также Министру юстиции не позднее февраля месяца каждого года. Министр юстиции представляет свое заключение по отчету в Парламент.

Практическая деятельность и основные результаты

Внутренние реформы: НПС неоднократно подвергалась критике за нежелание начинать расследование дел в отношении высокопоставленных лиц, уличенных в коррупции. Тот факт, что прокуроры не обладали необходимой независимостью, чтобы начать уголовное преследование политически влиятельных лиц, всегда был источником серьезной озабоченности общественности, которая послужило толчком к проведению серьезных внутренних реформ в 2005 г. После преобразования НПС в НАД процедура отбора и назначения Главного прокурора и следователей НАД стала более прозрачной.

На законодательном уровне были приняты дополнительные меры к усилению независимости прокуроров (право прокурора обжаловать в Высшем совете судей незаконное вмешательство вышестоящего прокурора в ход расследования или в процесс принятия решения; ограничение права на передачу дела другому прокурору). Был поднят минимальный размер ущерба с 10 до 200 тыс. евро и суммы взятки с 3 до 10 тыс. евро, чтобы ограничить компетенцию НАД более серьезными случаями.

Результаты деятельности НАД в сфере борьбы с коррупцией за последние восемь месяцев, прошедших с момента его реорганизации и назначения нового руководства, уровень независимости и объективности проведенных расследований, судя по всему, были оценены как румынской общественностью, так и международным сообществом. За считанные месяцы было открыто 14 уголовных дел против депутатов Парламента и членов Правительства (как действующих, так и в отставке) по обвинениям в коррупции и связанных с ней преступлениях. Два депутата Парламента уже получили обвинительные приговоры.

Контактная информация

Direcția Națională Anticorupție
(National Anticorruption Directorate)
Strada Știrbei Vodă, nr.79-81, Sector 1
Cod 010106, București, Romania
Эл. почта: anticoruptie@pna.ro
Адрес в Интернет: <http://www.pna.ro>

Источники:

1. National Anticorruption Prosecutor's Office:
www.coe.int/.../legal_cooperation/combating_economic_crime/3_Technical_cooperation/OCTOPUS/2003/Romania.pdf
2. The Role and the Place the National Anti-Corruption Prosecutor's Office has in Romanian Anti-Corruption Strategy (16 December 2004).
3. Emergency Ordinance No. 43 from April 4th 2002 regarding the National Anticorruption Prosecutor's Office
4. Law no. 78 of May 8th 2000 on preventing, discovering and sanctioning corruption crimes
5. Freedom House, Inc., Washington, D.C.: The Anti-Corruption Policy of the Romanian Government Assessment. Assessment Report (16 March 2005)

ХОРВАТИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности – УПКОП (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala-USKOK) было основано в 2001 г. и является специализированным органом в структуре Государственной прокуратуры Хорватии, который осуществляет руководство и надзор за расследованием преступлений, связанных с коррупцией и организованной преступностью, а также уголовное преследование по этим делам. Перечень преступлений, подпадающих под юрисдикцию УПКОП, прямо указан в законе. К задачам Управления относятся сбор данных, ведение следствия и уголовного преследования, а также предупреждение коррупции. УПКОП отвечает за развитие международного сотрудничества и обмен информацией по конкретным делам.

Общие сведения

Создание УПКОП стало ответом на сохранение достаточно высокого уровня коррупции и организованной преступности в Хорватии, которая недавно оправилась от гражданской войны и приступила к серьезным экономическим реформам. Несмотря на то, что, по мнению граждан, коррупция представляла достаточно серьезную проблему, усилий, направленных на решение этого наиболее болезненного вопроса, были явно недостаточно: информация о таких делах была скудной и уголовные дела возбуждались лишь изредка. Для борьбы с этим явлением в Хорватии был принят пакет мер, призванных укрепить специализированную правоохранительную и прокурорскую службу. В начале 2000 г. было сделано политическое заявление о намерении учредить Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (УПКОП).

Другим шагом стало принятие в 2002 г. Национальной программы и Плана действий по борьбе с коррупцией, а также создание новой Парламентской комиссии по предупреждению конфликта интересов на государственной службе, которая была учреждена в 2003 г. и приступила к работе в 2004 г.

В октябре 2001 г. вступил в силу Закон «Об Управлении по борьбе с коррупцией и организованной преступностью». Его принятие стало важной вехой в усилиях, направленных на борьбу с коррупцией и организованной преступностью в Хорватии. УПКОП приступил к работе в декабре 2001 г., когда был назначен исполняющий обязанности главы учреждения, которому было поручено обеспечить функционирование УПКОП в полном объеме. Однако, из-за помех финансового характера и отсутствия квалифицированных и подготовленных прокуроров, прошло еще некоторое время, прежде чем служба заработала в полную силу.

Вопрос о структуре и полномочиях УПКОП был решен таким образом, чтобы это учреждение стало ведущим государственным ведомством в области предупреждения и подавления коррупции в Хорватии. Однако Управление сконцентрировало свою деятельность на функциях по проведению расследования и уголовном преследовании; а его обязанности в области предупреждения коррупции так и не были реализованы в полном объеме. В последние годы в процессе пересмотра законодательства вносились предложения исключить из компетенции УПКОП функции по предупреждению коррупции и повышению информированности общественности об этом явлении, чтобы Управление имело возможность сконцентрироваться на выполнении задач по проведению расследования и уголовном преследовании, но это предложение не было принято и формально закон сохраняет за УПКОП превентивные функции.

С другой стороны, за период с момента создания УПКОП были расширены его следственные полномочия. Поправки, которые недавно были внесены в Уголовный кодекс, расширили юрисдикцию УПКОП; а внесение поправок в Закон «Об Управлении по борьбе с коррупцией и организованной преступностью» было направлено на укрепление сотрудничества и улучшение координации работы между УПКОП, судами и полицией, а также на расширение полномочий УПКОП по надзору за предварительным полицейским расследованием. В связи с этим, следует также отметить, что УПКОП является органом судебного преследования, который не имеет в своем штате следователей и офицеров полиции, а лишь руководит и осуществляет надзор за ходом уголовного расследования, которое проводят кадровые офицеры криминальной полиции. Большинство офицеров работают в Департаменте полиции по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, который был создан в 2001 г.

Правовой статус и организационная структура

Правовой основой деятельности УПКОП служит Закон «Об Управлении по борьбе с коррупцией и организованной преступностью», принятый в октябре 2001 г. В соответствии с этим законом, УПКОП является специализированным органом прокуратуры, созданным для осуществления своей деятельности на всей территории Хорватии. Вышеупомянутый закон охватывает такие аспекты, как организационная структура, юрисдикция и полномочия УПКОП; юрисдикция и полномочия судов (следственных судей) на этапах проведения расследования и вынесения судебного решения по делам, подпадающим под юрисдикцию УПКОП; назначение Начальника управления и его заместителя, порядок прикрепления к УПКОП прокуроров, вопросы комплектования кадров; порядок конфискации доходов и имущества, полученных преступным путем; сотрудничество с другими государственными учреждениями и международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией.

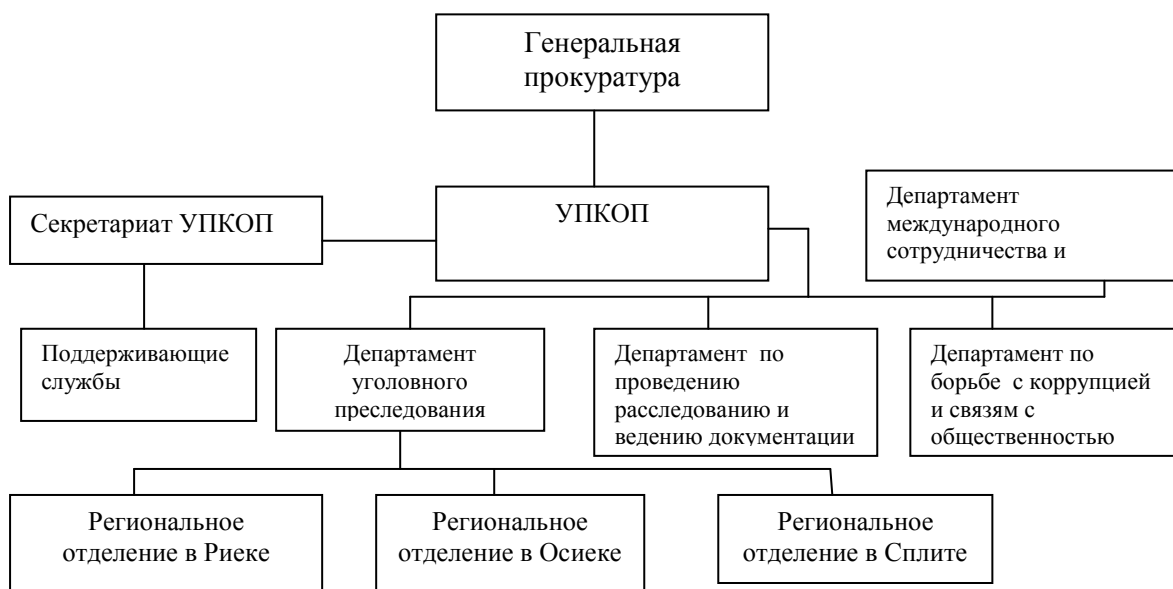
Начальник УПКОП находится в ранге Заместителя Генерального прокурора и назначается на должность Генеральным прокурором на 4-летний срок (с правом повторного назначения на должность). До принятия решения о назначении Генеральный прокурор должен запросить мнение Министра юстиции и Совета государственных прокуроров. Закон позволяет в любое время в период нахождения лица на посту Начальника УПКОП и в течение года после сложения им полномочий Начальника УПКОП, без предварительного уведомления, проводить проверку его благонадежности и имущественного статуса.

Специальные прокуроры назначаются Генеральным прокурором по представлению Начальника УПКОП на 4-летний срок (с правом повторного назначения на должность). В отношении прокуроров могут быть предприняты такие же меры по проверке благонадежности, которые предусмотрены в отношении Начальника УПКОП. Чтобы гарантировать высокий профессиональный уровень, работоспособность и независимость Управления, согласно положениям закона, УПКОП принимает на работу только тех прокуроров, которые сдали государственный квалификационный экзамен и обладают опытом работы не менее 8 лет в должности судьи, прокурора, юриста или офицера следственных органов криминальной полиции.

С организационной точки зрения, УПКОП является автономной службой судебного преследования в структуре Генеральной прокуратуры. Головной офис УПКОП находится в Загребе. С 2005 г. в структуре УПКОП функционируют четыре отдела, обеспечивающие выполнение его основных функций, предусмотренных законом: (1) Департамент уголовного преследования; (2) Департамент по проведению расследования и ведению документации; (3) Департамент международного сотрудничества и совместного проведения расследований; (4) Департамент по борьбе с коррупцией и связям с общественностью (см. схем 2.5.). У Департамента уголовного

преследования также есть региональных отделения при четырех основных Окружных судах, находящихся в таких городах, как Загреб, Риека, Осиек и Сплит.

Рис.16 Организационная структура УПКОП



К задачам Департамента по проведению расследования и ведению документации относятся:

- регулярный сбор данных о коррупции и организованной преступности;
- организация и ведение баз данных, которые являются источником информации при проведении следствия;
- развитие сотрудничества между различными государственными структурами с целью выявления коррупции и организованной преступности;

Департамент уголовного преследования выполняет все обязанности и полномочия прокурорской службы, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом и другими нормативными актами, в частности:

- направляет работу полиции и других органов по раскрытию преступлений, находящихся в юрисдикции УПКОП, и запрашивает информацию по данным делам;
- предлагает введение предусмотренных законом обеспечительных мер, таких как арест имущества, денежных средств и иных доходов, полученных в результате преступной деятельности, указанной в Уголовно-процессуальном кодексе и в других нормативных актах;
- исполняет иные обязанности, предусмотренные перечнем обязанностей.

Департамент международного сотрудничества и совместного проведения расследований отвечает за выполнение следующих задач:

- сотрудничество с компетентными органами других государств и международными организациями в рамках международных соглашений;

- формирование совместных следственных бригад на основе международного соглашения или договоренности по конкретному делу для проведения расследования, уголовного преследования или представления обвинения перед судом по выборочным уголовным делам или преступлениям, совершенным за пределами Хорватии⁶².

На Департамент по борьбе с коррупцией и связям с общественностью возложены следующие задачи:

- информирование общественности с целью разъяснения опасности и ущерба, причиняемого коррупцией, и методов и путей ее предупреждения;
- в соответствии компетенцией и распоряжениями Начальника УПКОП, информирует общественность о деятельности Управления;
- подготавливает отчеты, проводит анализ форм и причин коррупции в государственном и частном секторе и может вносить предложения Начальнику УПКОП по принятию новых нормативных актов или внесению изменений в действующие положения;
- выполняет иные обязанности, предусмотренные годовым планом мероприятий Управления.

Материальная юрисдикция УПКОП ограничивается преступлениями в сфере коррупции, перечень которых установлен законом:

- получение/дачу взятки в государственном секторе;
- получение/дачу взятки в частном секторе;
- торговля влиянием;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- злоупотребления процедур банкротства;
- недобросовестная конкуренция в сфере внешнеторговых операций.

УПКОП также принимает к производству дела по некоторым типам преступлений, в которых содержатся признаки коррупции:

- преступления, совершено группой лиц или организованным преступным сообществом;
- правонарушения, за которые предусматривается наказание в форме лишения свободы на срок свыше трех лет, преступления, совершенные на территории двух или более стран, либо значительная часть их подготовки или организации проходила на территории другого государства; либо если преступление было совершено в связи с деятельностью преступного сообщества, действующего в двух или более странах.

Кроме того, в компетенцию УПКОП входят следующие составы преступлений:

- легализация доходов преступной деятельности («отмывание денег»);
- препятствование в сборе доказательств;
- давление на должностных лиц, участвующих в отправлении правосудия;
- препятствование в выполнении официальным лицом своих должностных обязанностей;
- нападение на должностное лицо, такое преступление было совершено в связи с деянием, содержащим признаки коррупции или совершенным преступным сообществом.

⁶² Закон «Об Управлении по борьбе с коррупцией и организованной преступностью», март 2005 г., см. www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Office-for-the-Suppression-CC.doc

Для выполнения перечисленных выше задач прокуроры УПКОП в некоторых случаях наделаются особыми полномочиями, превышающим полномочия их коллег по обычным уголовным делам. К ним, в частности, относятся меры по защите лиц, оказывающих содействие правосудию, а также следственные действия с применением специальных средств. Более того, УПКОП может направить запрос в Министерство финансов о проведении проверки деятельности любого юридического или физического лица, а также о наложении ареста на денежные средства, ценные бумаги, любые предметы и документы, которые могут служить доказательствами по делу. УПКОП также может требовать предоставления помощи от любых государственных организаций, банков и финансовых учреждений. Законом установлено, что сознательное невыполнение действий, указанных в запросе, является серьезным нарушением должностных обязанностей служащего, и может повлечь уголовную ответственность за воспрепятствование официальному лицу в сборе доказательств.

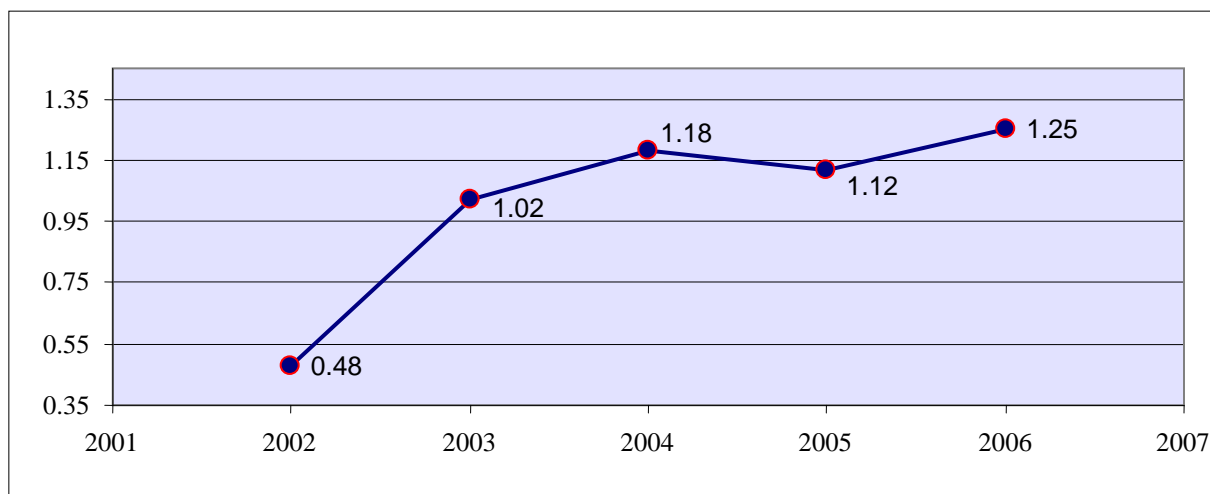
Как уже было сказано, УПКОП не имеет в своем штате следователей или офицеров полиции. Прокуроры УПКОП осуществляют руководство и надзор за проведением следствия органами полиции. Из этого положения закона вытекает обязанность Главного начальника полиции по запросу прокурора УПКОП создать следственную бригаду для раскрытия конкретного преступления и выделить для этого необходимые технические средства. Еще одним государственным органом, с которым тесно сотрудничает УПКОП, является Служба по предотвращению легализации доходов от преступной деятельности, которая по закону обязана сообщать УПКОП всю информацию о подозрительных сделках или имуществе, которая может иметь отношение к расследуемым УПКОП преступлениям.

Закон об УПКОП не только заложил основы создания специализированной прокурорской службы, но и касался вопросов судебной юрисдикции. Все уголовные преступления, по которым обвинение поддерживают прокуроры УПКОП, рассматриваются окружными судами (в Загребе, Риеке, Осиеке и Сплите). Закон требует, чтобы для рассмотрения дел, подпадающих под юрисдикцию УПКОП, был назначен следственный судья и сформирован состав суда, состоящий исключительно из профессиональных судей (обычно уголовные дела в Хорватии рассматриваются судом смешанного состава, включающим судей и мировых судей). Эти судьи назначаются Председателем соответствующего окружного суда на четырехлетний срок.

Человеческие и материальные ресурсы

Согласно нормативным документам, принятым в 2005 г., штатное расписание УПКОП предусматривает 59 должностных позиций (Начальник Управления, 16 специальных прокуроров, 1 секретарь Управления, 9 консультантов, 6 помощников, 2 аналитика-криминалиста, 3 специалиста по связям с общественностью, 1 переводчик, 3 специалиста по информационным технологиям, 12 администраторов, 3 машинистки, 3 сотрудника иных специальностей. По состоянию на начало 2006 г. в числе сотрудников УПКОП насчитывалось 14 прокуроров, 1 специалист по информационным технологиям, 2 консультанта, 3 машинистки, 3 администратора и один сотрудник. К концу 2006 году предполагалось увеличить число служащих до 35 человек. Как отмечалось выше, УПКОП не располагает штатом следователей и офицеров полиции, постоянно работающих в Управлении, а осуществляет надзор и проводит расследование с помощью регулярной полиции.

Рис. 16. Годовой бюджет УПКОП (в млн. евро) за 2002- 2006гг.



Источник: УПКОП

В настоящее время в УПКОП разрабатывается внутренняя система управления и надзора за делами и заканчивается установка информационной системы, а также оборудования для видеоконференций на средства, предоставленные Европейским Союзом (350 тыс. евро).

В первые годы, деятельности сотрудники Управления сталкивались с нехваткой квалифицированных специальных прокуроров и, в особенности, с нехваткой материальных ресурсов. В настоящее время, при огромной ответственности, которая возлагается на учреждение в связи расследованием тяжких преступлений в сфере коррупции, Департамент по уголовному преследованию недостаточно укомплектован, как с точки зрения материальных ресурсов, так и достаточно квалифицированных и подготовленных профессиональных кадров. Сотрудники отдела в недостаточной степени владеют профессиональными навыками, особенно в области использования технических средств для проведения расследования и навыков ведения судебного преследования, и нуждаются в специальной подготовке в сфере борьбы с коррупцией.

Контактная информация

The Office for the Suppression of Organised Crime and Corruption
Gajeva 30 a
10000 Zagreb, Croatia
Тел.: +385 1 4591-874
Факс: +385 1 4591-878
Эл. почта: uskok.zg@uskok.hr
Адрес в Интернет: www.uskok.hr

Источники:

1. SPAI Steering Group – Croatia general assessment report April 20, 2001
2. Law on the office for the prevention of corruption and organised crime available at www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Office-for-the-Suppression-CC.doc
3. GRECO (2002), First Evaluation Round, Evaluation of Croatia, Strasbourg, 17 May 2002
4. GRECO (2004), First Evaluation Round, Compliance Report on Croatia, Strasbourg, 2 December 2004
5. OECD (May 2003): Stability pact south east Europe compact for reform, investment, integrity and growth – Croatia enterprise policy performance assessment
6. USKOK web site: <http://www.uskok.hr>

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ СЛУЖБЫ

БЕЛЬГИЯ: ЦЕНТРАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Учреждение в 2001 г. Центрального управления по борьбе с коррупцией – ОЦПК (Office Central pour la Répression de la Corruption – OCRC) стало частью масштабной реформы правоохранительной системы в Бельгии. ОЦПК является органом Федеральной Полиции и обладает материальной юрисдикцией по тяжким преступлениям в сфере коррупции, совершенным на территории Бельгии. ОЦПК проводит предварительное следствие по сложным и особо значимым делам, связанным с коррупцией в государственном и частном секторах; оказывает поддержку судебной полиции в проводимых ею расследованиях; расследует дела о коррупции в сфере размещения государственных контрактов, распределения субсидий, а также связанные с выдачей лицензий и разрешений. Помимо этого ОЦПК осуществляет анализ данных, содержащихся в специальной документации. В Управлении также работают специалисты гражданских профессий, что способствует более эффективному выполнению стоящих перед ОЦПК задач.

Общие сведения

Решение об учреждении Центрального управления по борьбе с коррупцией (ОЦПК) было принято в силу ряда причин. Во-первых, бельгийское законодательство не содержало определения некоторых составов преступления, связанных с коррупцией, что ограничивало возможности правоохранительных органов по преследованию коррупции. Кроме того, по закону, необходимо было доказать существование коррупционного сговора, что еще больше затрудняло судебное преследование. В то же время в стране осуществлялись масштабные градостроительные проекты, в том числе проекты, связанные с распоряжением объектами недвижимости, что создавало благоприятные условия для коррупции. К тому же, на территории Бельгии находятся центральные офисы некоторых международных организаций, распоряжающихся значительными финансовыми средствами, в частности, технической помощью, как странам-членам ЕС, так и другим государствам, что также способствовало повышению риска возникновения коррупции.⁶³

30 мая 2000 г. был принят Федеральный план по обеспечению государственной безопасности, который включал положения о государственной политике по борьбе с коррупцией. В плане были указаны основные аспекты, которые представляют угрозу в сфере коррупции, и подчеркивалось, что коррупция наносит угрозу существованию демократии и рыночной экономики, влечет потерю доверия граждан к действиям правительства, а также намечены основные направления политики по борьбе с коррупцией, основанных на двух подходах. С одной стороны, в плане предлагалось использовать глобальный, междисциплинарный подход к коррупции, включающий функции по предупреждению и правоприменению в рамках более широкой реформы, направленной на проведение модернизации гражданской службы и реорганизации системы финансового контроля. С другой стороны, план предусматривал создание федерального Антикоррупционного управления, призванного координировать усилия разных ведомств. В качестве приоритетного направления указывалась задача по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок.⁶⁴

Правовой статус и организационная структура

⁶³ ГРЕКО (2000), *Первый раунд оценки, оценка положения в Бельгии*, Страсбург, 15 декабря 2000 г.

⁶⁴ Там же.

Таким ведущим учреждением в сфере борьбы с коррупцией стал ОЦРК, созданный в соответствии с Королевским Указом от 17 февраля 1998 г. В каком-то смысле, ОЦРК не является новым органом, а скорее был преобразован из ранее существовавшей структуры - Высшего контрольного комитета, созданного еще в 1910 г.

ОЦРК является структурным подразделением Федеральной полиции под управлением Генерального комиссариата судебной полиции. В результате реформирования существующих правоохранительных органов в 2001 г. и создания ОЦРК в Бельгии была сформирована целостная правоохранительная система по борьбе с коррупцией. Хотя новое ведомство (ОЦРК) обладает репрессивными функциями, оно отказалось от применения чисто реактивного подхода в борьбе с правонарушениями в сфере коррупции, которые уже имели место. В соответствии со Статьями 95 и 102 Закона от 7 декабря 1998 г., ОЦРК было создано как комплексная полицейская служба, осуществляющая свою деятельность на двух уровнях: программные функции и активные исследовательские функции.

Законом «О борьбе с коррупцией» от 10 февраля 1999 г. были внесены изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, заложившие правовые основы деятельности ОЦРК. 16 марта 1999 г. вышло Постановление Министра юстиции, в котором уточнялось, что расследование дел, связанных с коррупцией, а также иным серьезным преступлениям, подрывающим интересы государственной службы, находятся в ведении федеральной полиции, если судом (прокурором суда или следственным судьей) не было принято иное решение. Это означает, что, в принципе, все серьезные дела о коррупции рассматриваются ОЦРК, даже если другие полицейские службы обладают правовой компетенцией в этой сфере. Будучи органом Судебной полиции, ОЦРК обладает компетенцией на всей территории страны. В компетенцию ОЦРК входит:

- проведение следствия по сложным либо значимым преступлениям, а также расследование любых действий, наносящих моральный или материальный вред интересам государственной службы (включая коррупцию в частном секторе);
- оказание поддержки судебной полиции в расследовании перечисленных выше преступлений и правонарушений;
- расследование или помощь в расследовании преступлений, связанных с государственными закупками, выделением государственных субсидий, выдачей лицензий, разрешений, одобрений и согласований;
- управление и анализ специальной документации.

ОЦРК приступает к выполнению этих задач только по распоряжению прокуратуры и не действует по собственной инициативе. В своих действиях ОЦРК подотчетен Главному начальнику судебной полиции. Органы судебной полиции находятся в ведении Министерства юстиции и судебных властей (Статья 97 Закона от 7 декабря 1998 г. о федеральной полицейской службе).

Человеческие, образовательные и материальные ресурсы

В настоящее время в штате ОЦРК насчитывается около 60 следователей. Внутренняя структура организации включает 3 отдела, в частности, отдел по контрактам на государственные закупки, отдел нарушениям в сфере распределения субсидий и отдел финансовых преступлений.

Бельгийские власти неоднократно подчеркивали, что после проведения реформы 1998 г. все разрозненные полицейские службы были сведены в единую организацию (федеральную полицию), все ее офицеры получили одинаковый статус, и, следовательно, к ним должны применяться единые правила приема на службу и перевода на другое место службы.

Согласно положениям закона, для своих конкретных нужд полиция может нанимать на работу специалистов для оказания специализированных услуг. В соответствии с этими положениями, ОЦРК, как правило, нанимает специалистов в области финансовой и бухгалтерской отчетности, инженеров и других специалистов. В частности, в группу специальных следователей, в числе прочих, входят 11 криминологов, 4 инженера, 1 специалист по топографии и один специалист по гражданскому строительству. К сожалению, учитывая то, что ОЦРК было прикреплено к судебной полиции, процедуры приема специалистов на работу соответствуют общим требованиям кадровой политики судебной полиции, что не позволяет ОЦРК проявлять присущую ей ранее гибкость.

С точки зрения укрепления организационной структуры и функциональности ОЦРК, его штат укомплектован на 90%: в настоящее время в ОЦРК работают Начальник ОЦРК, 25 суперинтендантов, 33 главных инспектора, а также несколько администраторов. Учреждение располагает самым высоким процентом суперинтендантов по сравнению с любым другим органом федеральной полиции. Хотя фактические возможности ОЦРК выглядят вполне внушительными, по мнению экспертов, службу следует укрепить за счет найма дополнительного персонала. По результатам анализа статистических данных, нехватка сотрудников обусловлена, прежде всего, большой сложностью рассматриваемых дел.

Практическая деятельность и основные результаты

Расследование преступлений в сфере коррупции. В целях улучшения обмена информацией между ОЦРК и другими полицейскими службами в феврале 2002г. Министерство юстиции опубликовало меморандум, согласно которому ответственность по расследованию дел о коррупции была возложена на федеральную полицию. На практике расследованием таких дел занимается специализированная служба федеральной полиции, т.е. ОЦРК. Кроме того, полицейские службы обоих уровней (федеральные и региональные) используют единую базу данных, в которой содержится соответствующая информация. В нее включены все дела, рассмотренные ОЦРК, и постепенно увеличивается количество дел, переданных региональными отделениями полиции в ведение ОЦРК.

Контактная информация

Police Fédérale
Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC)
Rue du Noyer, 211
B-1000 Brussels, Belgium
Тел.: + 32 2 743 74 48
Факс: + 32 2 743 74 08
Эл. почта: djf.ocrc-cdbc@skynet.be

Источники:

1. GRECO (2000), *First Evaluation Round, Evaluation of Belgium, Страсбург*, 15 декабря 2000 г.
2. GRECO (2003), *First Evaluation Round, Compliance Report on Belgium Страсбург*, 8 июля 2003 г.
3. GRECO (2004), *Second Evaluation Round, Evaluation of Belgium, Страсбург*, 2 декабря 2004 г.

НОРВЕГИЯ: НОРВЕЖСКОЕ НАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ И УГОЛОВНОМУ ПРЕСЛЕДОВАНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ОКОКРИМ)

Норвежское национальное управление по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и экологии ОКОКРИМ (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet - Økokrim) было учреждено в 1989 г. В его задачи входит выявление, проведение расследования и уголовного преследования по крупным, сложным и особо значимым делам в сфере экономики и экологии, в том числе по делам о коррупции. С организационной точки зрения, Управление входит в Национальный директорат полиции, но по отдельным делам может подчиняться Государственной прокурорской службе. Следует отметить, что управление было создано на базе двух независимых институтов и в настоящее время является их неотъемлемой частью. Это одновременно специализированное учреждение полиции и специализированная прокурорская служба.

Общие сведения

Норвегию причисляют к странам с низким уровнем коррупции, как в государственном, так и частном секторе. Это означает, что в повседневной жизни граждане не сталкиваются с необходимостью или требованиями дачи взятки государственным служащим, а предприниматели не предлагают взятки. Как правило, предложение или ожидание дачи взятки не только повлечет за собой применение санкций, но и вызовет резко негативную реакцию. Индекс восприятия коррупции по оценкам организации «Трансперанси Интернэшнл» в течение последних 5 лет в равнялся 8,6 - 8,9 из 10 возможных баллов, что позволяет Норвегии оставаться среди 10 – 12 наименее коррумпированных стран в мире.⁶⁵

В числе причин такого низкого уровня коррупции чаще всего называют следующие факторы: высокие моральные принципы норвежских государственных служащих, их независимость в выполнении своих обязанностей; наличие системы контроля в государственных учреждениях и, прежде всего, прозрачность норвежских институтов власти. По общему признанию, средств массовой информации играют важную роль в обеспечении высокого уровня прозрачности, проводя расследования, проверки и осуществляя распространение информации о любой подозрительной экономической деятельности.⁶⁶ Норвежское правительство также подготовило Национальный план по борьбе с преступлениями в сфере экономики, в том числе связанными с коррупцией. В Плане, который был опубликован в 2000 г., были намечены конкретные меры по борьбе с коррупцией, а именно, углубление специализации, повышение профессиональных знаний сотрудников правоохранительных органов, расширение международного сотрудничества и привлечение делового сообщества к решению этой проблемы. Последний план действий был опубликован в 2004 г.

Целью создания ОКОКРИМ в 1989 г. было формирование центрального государственного учреждения с высоким уровнем компетенции, ориентированного на развитие междисциплинарного сотрудничества и проведение целенаправленных расследований, чтобы расширить возможности полиции и органов судебного преследования в борьбе с серьезными и сложными преступлениями в

⁶⁵ См. Индекс восприятия коррупции организации «Трансперанси Интернэшнл», www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

⁶⁶ ГРЕКО (2002), *Отчет о первом раунде оценки положения в Норвегии*, Совет Европы, Страсбург, 11 июля 2002 г., с.6.

сфере экономики и экологии, в том числе в сфере коррупции. ОКОКРИМ является наследником двух независимых подразделений. В настоящее время он имеет одновременно статус специального полицейского ведомства и органа уголовного преследования.⁶⁷ В 1994 г. по решению норвежских властей Управлению была предоставлена национальная полномочия в борьбе с коррупцией. В том же году в ОКОКРИМ была создана Антикоррупционная группа.

Правовой статус и организационная структура

Согласно закону, ОКОКРИМ является центральным органом по расследованию и уголовному преследованию преступлений в сфере экономики и экологии и сочетает в себе функции специального полицейского ведомства и органа прокурорской службы. ОКОКРИМ обладает национальной юрисдикцией и расследует и доводит до суда крупные, сложные и серьезные дела и/или дела большой значимости, которые связаны с преступлениями в сфере экономики, экологии и информационной политики на территории Норвегии.

Закон предусматривает следующие составы *экономических преступлений*:

- мошенничество, совершенное при отягчающих обстоятельствах;
- мошенничество в сфере размещения государственных заказов и неправомерного использования государственных субсидий;
- нарушение закона о бухгалтерском учете;
- нарушение закона о несостоятельности (банкротстве);
- уклонение от уплаты налогов;
- преступления, относящиеся к рынку ценных бумаг;
- нарушение закона о конкуренции;
- коррупция, злоупотребление доверием и растрата государственного или общественного имущества;
- легализация доходов преступной деятельности.

Преступления в сфере *экологии* включают:

- незаконное загрязнение окружающей среды (включая незаконное обращение с опасными отходами);
- преступления против животного мира и мест естественного обитания животных (например, незаконная охота и ловля, нарушение статуса охраняемых зон);
- преступления против культурного наследия (например, снос или разрушение монументов и памятников архитектуры, нарушение градостроительного законодательства);
- преступления против экологии рабочего пространства (например, недостаточное обучение персонала, неадекватные меры безопасности, использование неисправного оборудования, повлекшие увечья или смерть потерпевшего).

ОКОКРИМ имеет двойственную структуру, являясь одновременно специализированным агентством в рамках полиции и национальным органом судебного преследования. Глава 35 Инструкции по уголовному преследованию преступлений предусматривает следующие задачи ОКОКРИМ:

⁶⁷ Økokrim (2005), *Økokrim*. Осло, см. на сайте по адресу:
http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf

- принимать меры к выявлению и расследованию преступлений, представлять обвинение в суде;
- оказывать содействие правоохранительным органам и прокурорским службам, как внутри страны, так и за рубежом;
- содействовать повышению уровня профессиональной подготовки сотрудников полиции и прокуратуры и распространять необходимую для этих целей информацию;
- проводить полицейскую разведку, получать и обрабатывать данные о подозрительных сделках;
- служить консультативным органом для национальных контролирующих органов;
- участвовать в инициативах в сфере международного сотрудничества.

ОКОКРИМ находится в подчинении Директорату полиции. В том, что касается самостоятельных дел, он подчиняется Директору Прокурорской службы. Начальник ОКОКРИМ вправе самостоятельно принимать решение о начале расследования дела. Также расследование может быть начато по запросу шефа местной полиции, прокурора или официального контролирующего органа, а также по постановлению Директора Прокурорской службы. Старшие прокуроры ОКОКРИМ возглавляют самостоятельные специализированные следственные группы, в состав которых входят специалисты в разных областях; как правило, они включают специальных следователей с опытом работы в полиции и специальных следователей с опытом работы в области бухгалтерского учета и делового администрирования.

ОКОКРИМ занимается проведением расследования, предъявлением обвинения и в определенной степени оказывает содействие окружной полиции. Порядок расследования и уголовное преследование по делам о коррупции в Норвегии аналогичен порядку расследования любого другого уголовного преступления. Такие дела могут рассматривать все местные органы полиции. Таким образом, для расследования уголовных дел используются обычные правила, предусмотренные Уголовным кодексом. Как правило, для расследования дел о коррупции используются стандартные методы, включая право проведения ареста и содержания под стражей, обыска и выемки, в том числе тайного обыска и выемки, прослушивания и перехвата информации, управления имуществом обвиняемого, запрета на посещения, использования технических средств, тайных агентов и т.п., при наличии соответствующего решения суда.

Вставка 6. Состав многопрофильных следственных групп

- руководитель (старший прокурор)
- прокурор полиции
- следователь, прошедший подготовку в полиции;
- следователь с профессиональными знаниями в области финансов (аудиторы, специалисты в области торговли);
- управляющий делами.

До июля 2003 г., когда в Уголовный кодекс были внесены поправки о борьбе с коррупцией, полный перечень следственных действий мог применяться только по делам о взяточничестве в связи со злоупотреблением доверием, при отягчающих обстоятельствах (раздел 276 Уголовного кодекса), так как другие составы преступлений в сфере коррупции, перечисленные в разделе 128 УК, лишь предусматривали наказание в виде лишения свободы сроком не более одного года.

После вступления в силу соответствующих поправок в Уголовном кодексе перечень оперативно-следственных действий, проводимых правоохранительными органами в связи с расследованием дел о коррупции, был существенно расширен. Так, по преступлениям, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до 3 лет (раздел 276а), может быть использован лишь ограниченный перечень следственных действий. Для расследования

преступлений, совершенных при отягчающих обстоятельствах, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до 10 лет (раздел 276б) может быть использован полный перечень следственных действий. К примеру, прослушивание и перехват информации, которые не предусматриваются при расследовании обычных дел о коррупции, могут применяться только для расследования дел с отягченным составом преступлений в сфере коррупции Уголовно-процессуальный кодекс, раздел 216а). Другие поправки расширили полномочия следователей по проведению ареста и содержания под стражей (раздел 172 УПК), а также обыска и выемки (УПК, раздел 194).

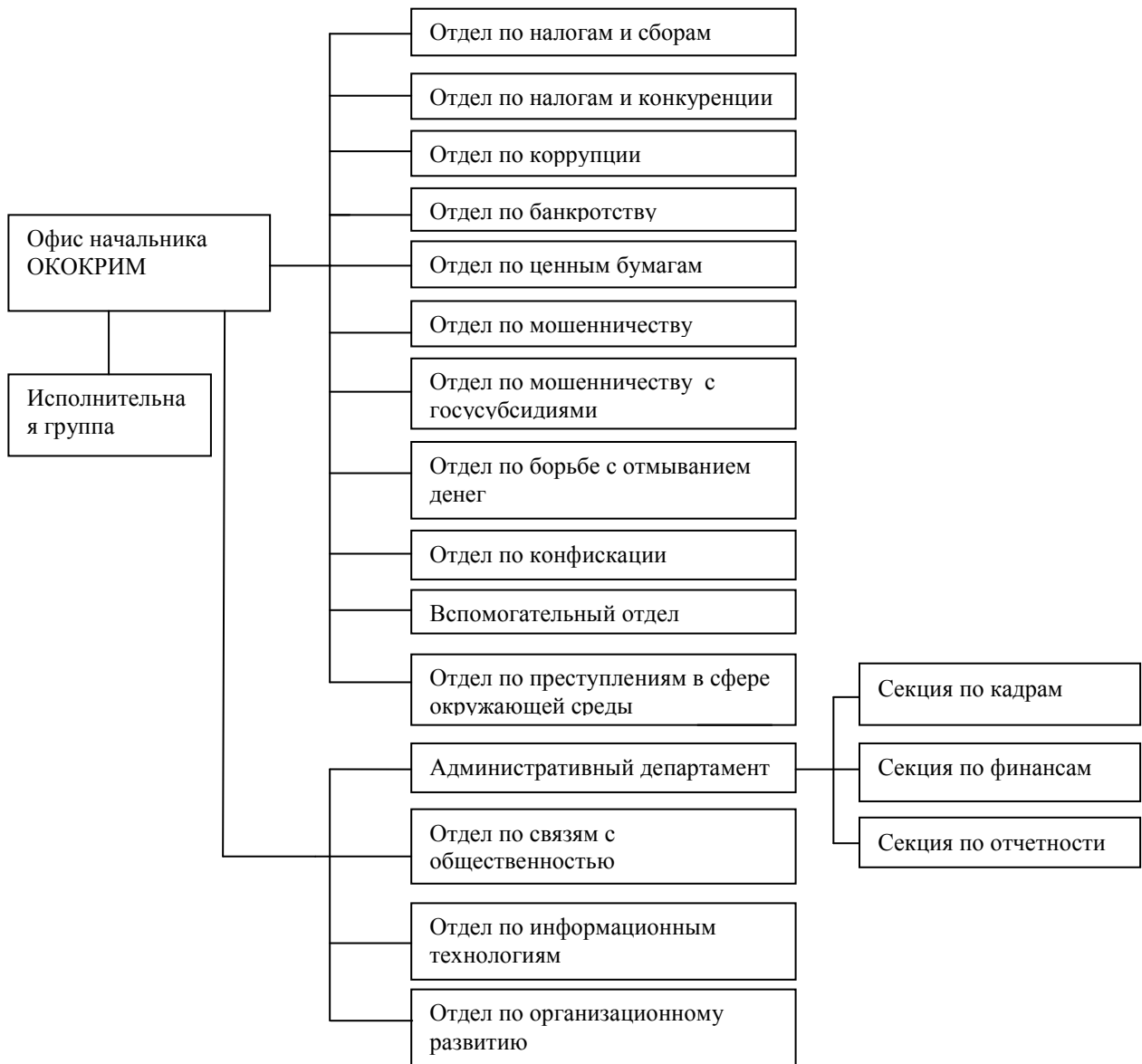
Использование специальных средств возможно лишь при расследовании тяжких и особо тяжких преступлений в сфере коррупции. Вопрос о применении спецсредств на начальном этапе следствия, когда трудно установить относится ли дело к разряду обычных преступлений или к разряду тяжких и особо тяжких преступлений, необходимо решать в суде, направив туда соответствующий запрос. Если судья удовлетворит запрос прокурора о применении спецсредств, доказательства, полученные с их использованием, могут использоваться в суде, даже если впоследствии (на стадии следствия, предъявления обвинения или судебного разбирательства) дело будет квалифицировано по основному, а не отягченному составу. Кроме того, прослушивание в ряде случаев допускается как превентивная мера, особенно в тех случаях, когда есть основания полагать, что лицо обладает намерениями совершить террористический акт, убийство с целью воспрепятствования правосудию; либо является участником организованной преступной группы; по отягченным составам грабежа и преступлений в сфере наркотиков, совершенных организованной группой. Решая вопроса о применении этого специального (превентивного) средства расследования, полиция может опираться на информацию, полученную из анонимных источников. Тем не менее, закон запрещает следователю сохранять анонимность свидетеля по делам о коррупции.⁶⁸

В компетенцию ОКОКРИМ также входит рассмотрение информации, поступившей в связи с нарушением Закона «О легализации доходов преступной деятельности». В числе предприятий и юридических лиц, которые обязаны подавать в ОКОКРИМ отчеты о своей деятельности, относятся финансовые институты (банки, брокерские фирмы, страховые компании), а также частные юристы, агенты по недвижимости, аудиторы, бухгалтеры и лица, осуществляющие куплю-продажу предметов роскоши, которые получают наличные суммы от 40 000 норвежских крон. ОКОКРИМ и другие полицейские службы используют эти отчеты для проведения разведывательных мероприятий в ходе следственной работы.

ОКОКРИМ является одной из шести специализированных служб полиции и одной из 12 прокурорских служб. ОКОКРИМ имеет плоскую организационную структуру (см. схему 2.6.). Начальник и заместитель начальника ОКОКРИМ опираются в своих действиях на исполнительную группу, в которую входят главы Административного департамента и Департамента по информации и связям с прессой, главный суперинтендант, главный консультант в сфере финансов и старший прокурор.

⁶⁸ Там же.

Рис. 17. Организационная структура ОКОКРИМ



Расследования проводятся постоянными многопрофильными группами. Каждая группа имеет специальную сферу ответственности. Основной задачей большинства следственных групп является расследование и судебное преследование по делам, инициированным самим ОКОКРИМ. Вспомогательный отдел оказывает содействие полицейским участкам. Другие группы (особенно отдел по окружающей среде и отдел по конфискации имущества) помимо своей основной работы также оказывают профессиональную помощь, каждый в своей сфере. Отдел по сбору финансовой информации (бывший отдел по борьбе с легализацией доходов преступной деятельности) получает и обрабатывает сведения о финансовых сделках и другую информацию.⁶⁹

⁶⁹Okokrim (2005).

работы в полиции, и один управляющий делами. Кроме следственной работы в задачи отдела входит осуществление превентивной функции (посещение компаний и учреждений, подготовка конференций и практических семинаров, проведение лекций в Полицейской академии и т.п.) и сбор информации о криминогенной обстановке для борьбы с коррупцией.

Практическая деятельность и основные результаты

ОКОКРИМ осуществляет расследование дел, которые обладают большой значимостью, относятся к разряду сложных и серьезных преступлений и носят существенный и основополагающий характер. К категории существенных дел относятся те дела, которые могут стать источником претендента в определенной области. ОКОКРИМ расследует небольшое количество таких дел. В последние годы дела о коррупции в основном были связаны с деятельностью нефтедобывающих компаний в оффшорной зоне в Северном море. В 1998 г. ОКОКРИМ начал систематическую работу по борьбе с коррупцией в частном секторе. Сотрудничество с бизнес сообществом прежде всего включает проведение превентивных мер и оказание содействия в расследовании конкретных дел в тех случаях, когда в частных компаниях возникают подозрения в связи с появлением нарушений в сфере коррупции.

К факторам, которые уменьшают вероятность нарушений связанных с коррупцией в частной компании, можно отнести выбор правильного метода руководства, создание благоприятной рабочей обстановки, введение необходимых административных процедур и принципов деятельности, введение системы получения внутренней информации и применение санкций в случае обнаружения факта коррупции. Внешние факторы, которые находятся вне контроля компании, также могут создавать условия для возникновения коррупции в организации. К таким факторам относятся принятые в отрасли нормы поведения, условия конкуренции, формы взаимодействия между субъектами экономической деятельности, количество международных сделок и т.п. Важным направлением деятельности ОКОКРИМ является оказание помощи в расследовании экономических преступлений, включая дела о коррупции, которые проводят отделения местной полиции и для расследования которых необходимы специальные знания и опыт.

Подавляющее большинство экономических преступлений расследуются районными управлениями полиции. ОКОКРИМ оказывает необходимую экспертную помощь в расследовании уголовных дел по запросу полицейских участков. Тип помощи варьируется от консультации специалиста ОКОКРИМ в течение нескольких часов до многомесячной работы целой бригады специалистов. ОКОКРИМ также помогает органам полиции в конкретном случае установить, имеются ли в деянии признаки преступления. В некоторых случаях ОКОКРИМ поддерживает обвинение в суде от лица полицейского управления. Кроме того, ОКОКРИМ предоставляет профессиональную помощь по другим уголовным делам, если анализ финансовой стороны может помочь расследованию, в частности, для того, чтобы обеспечить конфискацию доходов, полученных в результате уголовных преступлений. Офицеры ОКОКРИМ также приводят в исполнение судебные поручения и оказывают такую помощь полицейским управлениям других стран по их запросу. Помогая органам полиции в их следственной работе, ОКОКРИМ тем самым повышает квалификацию офицеров полиции, их способность к независимому мышлению по большому кругу дел. ОКОКРИМ также оказывает содействие полицейским управлениям в формировании собственных бригад следователей и экспертов для расследования экономических преступлений.

Вопрос о подведомственности дела ОКОКРИМ решается Начальником Управления или его заместителем. ОКОКРИМ и другие органы полиции взаимодействуют с контрольными органами, деловым сектором и другими структурами в борьбе с преступностью в сфере экономики и

экологии. Информация о готовящихся или совершенных преступлениях поступает от следующих органов:

- контрольных органов (Внутренняя служба по налогам и сборам, Комиссия по ценным бумагам, страхованию и банковскому сектору, Служба по контролю в сфере конкуренции, Таможенная служба. Департамент по природопользованию, Департамент по охране окружающей среды);
- других государственных структур;
- местных органов полиции и прокуратуры;
- Генерального прокурора;
- конкурсных управляющих при банкротстве;
- частных лиц.

Расследование также может быть начато на основании внутренней информации или информации о подозрительной финансовой сделке, поступившей от банка или иного финансового учреждения.

Контактная информация

ØKOKRIM

Адрес: С. J. Hambros plass 2B, 0164 Oslo, Norway

Почтовый адрес: P.O.box 8193 Dep., N-0034 Oslo, Norway

Тел.: +47 23 29 10 00, prosecutor on duty: +47 952 96 050,

Телекс: +47 23 29 11 00

Факс: +47 23 29 10 01

Эл. почта: okokrim@okokrim.no

Адрес в Интернет: www.okokrim.no, www.politi.no/okokrim

Источники:

1. GRECO (2002), First Evaluation Round, Evaluation of Norway, *Страсбург*, 11 июля 2002 г.
2. GRECO (2004), First Evaluation Round, Compliance Report on Norway, *Страсбург*, 30 сентября 2004 г.
3. GRECO (2004), *Second Evaluation Round, Evaluation of Norway*, *Страсбург*, 30 сентября 2004 г.
4. General information about ØKOKRIM, http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf
5. The Police in Norway, www.politi.no/pls/idesk/docs/f64007056/pod_norgeapril2005.pdf
6. Transparency International Corruption Perception Index, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: БЮРО ПО БОРЬБЕ С МОШЕННИЧЕСТВОМ В ОСОБО КРУПНОМ РАЗМЕРЕ

Бюро по борьбе с мошенничеством в особо крупном размере (СФО) (Serious Fraud Office – SFO) было учреждено в 1987 г. и является независимым органом уголовной юстиции Великобритании под надзором Генерального прокурора. В компетенцию СФО входит расследование и уголовное преследование случаев мошенничества в особо крупном размере, подрывающих доверие граждан к деятельности государственных и финансовых институтов Великобритании. В поле зрения СФО попадают только серьезные преступления, имеющие большое общественное значение. Характерной чертой СФО является взаимодействие специалистов в различных областях знаний. В состав следственных бригад входят юристы, финансовые эксперты, офицеры полиции, специалисты в сфере информационных технологий и вспомогательный персонал.

Общие сведения

В 1970-х и 1980-х годах в Великобритании наблюдался рост общественного недовольства отсутствием системы эффективного расследования и привлечения к ответственности виновных в серьезных и значимых делах о мошенничестве. В 1983 г. правительство учредило Комитет по рассмотрению дел о мошенничестве, независимый орган под председательством Лорда Роскилла. В задачи комитета входила разработка более эффективных мер по борьбе с мошенничеством путем внесения изменений в законодательство и в процесс уголовного преследования.⁷¹

Отчет Комитета, известный как Доклад Роскилла, был опубликован в 1986 г. и явился основным импульсом для создания СФО. В частности, одной из основных рекомендаций доклада было предложение о создании новой единой организации, отвечающей за выявление, расследование и уголовное преследование серьезных преступлений в сфере финансового мошенничества.

СФО было создано в апреле 1988 г. в соответствии с Законом «Об уголовной юстиции», принятом в 1987 г., и является независимым правительственным департаментом, возглавляемым директором, который осуществляет свои полномочия под надзором Генерального атторнея. СФО является неотъемлемой частью системы уголовной юстиции. В настоящее время Бюро является основным учреждением в Великобритании, руководящим расследованиями и судебным преследованием преступлений, связанных с коррупцией.

Помимо СФО, в Великобритании существует ряд других организаций, чья деятельность прямо или косвенно направлена на пресечение коррупции, к примеру, Отряд по борьбе с коррупцией, специализированное подразделение в Полиции Метрополии, которое выполняет функции по сбору, анализу и проведению разведки по делам, связанным с коррупцией внутри органов полиции. В отряд также входят подразделения по оперативной деятельности и надзору, а также по проверке честности офицеров полиции.⁷²

⁷¹ Бюро по борьбе с мошенничеством в особо крупном размере (2006) *О СФО. Создание СФО*, см. информацию на сайте по адресу: <http://www.sfo.gov.uk/about/creation.asp>

⁷² Совет Европы (2004), с. 69.

СФО осуществляет свою деятельность только на территории Англии, Уэльса и Северной Ирландии. Юрисдикция Бюро не распространяется на Шотландию, остров Мэн и Нормандские острова. Мандат СФО включает проведение расследований и уголовного преследования дел о финансовом мошенничестве, обладающих большой общественной значимостью. Дела о коррупции рассматриваются только в контексте серьезного и значимого дела о мошенничестве. Основной целью СФО является «использование полномочий и ресурсов для подготовки дела к судебному слушанию таким образом, чтобы имелись разумные шансы на его успех, то есть имелись основания полагать, что рассмотрение дела в суде закончится вынесением обвинительного приговора».⁷³

В настоящее время дела о коррупции в Великобритании рассматриваются в соответствии с нормами общего права (которые составляют судебные прецеденты и обычаи) и статутного права. Общее право Англии и Уэльса, а также общее право Шотландии содержит составы взяточничества, хотя и в разном объеме (дача взятки судье является наказуемым деянием в обеих системах). Существует также четыре закона, в которых содержатся положения о коррупции: Закон «О коррупции в государственных учреждениях» 1889 г., Закон «О предупреждении коррупции» 1906 г. и Закон «О предупреждении коррупции» 1916 г. (их называют Законами «О предупреждении коррупции» 1889 и 1916 гг.), которые действуют на всей территории Великобритании, и Закон «О борьбе с терроризмом и обеспечении государственной безопасности» 2000 г.

В Бюро поступает информация о различных случаях, которые вызывают подозрения в мошенничестве. СФО не занимается расследованием всех этих дел, а отбирает сведения об особо крупных или значимых случаях мошенничества. Основным критерием отбора служит достаточная серьезность и общественная значимость и преступления для проведения расследования теми органами, которые отвечают за уголовное преследование.

Вставка 7. Основные факторы, рассматриваемые СФО для принятия дела к производству

- ущерб от преступления превышает 1 млн. фунтов стерлинга (1,45 млн. евро);
- наличие существенного международного элемента;
- вероятность широкого общественного резонанса;
- необходимость сочетания следственных навыков со специальными знаниями в области финансов и права;
- необходимость привлечения специалистов, например, в сфере финансовых рынков;
- необходимость применения особых следственных полномочий СФО, например, полномочий, предусмотренных в Разделе 2 Закона «Об уголовном судопроизводстве».

Источники: веб-сайт СФО по адресу: www.sfo.gov.uk/cases, Wardle (2003); см. также: Рабочая группа ОЭСР по делам о взяточничестве (2005), Великобритания: доклад о втором этапе, Париж, 17 марта, с.35.

Для вынесения решение о принятии дела к производству требуется детальное изучение всех известных факторов по данному делу. Для этого в СФО регулярно проходят заседания отборочной комиссии, на которых решается вопрос о том, какая организация обладает надлежащими полномочиями для рассмотрения конкретного случая, связанного с подозрениями в мошенничестве.

⁷³ Wardle, Robert, Director of SFO (2003), *The Civil/Criminal Law Interface*, выступление 6 ноября 2003 г., см. по адресу: http://www.sfo.gov.uk/publications/speechesout/sp_104.asp?id=104

Решение о принятии дела к производству обычно принимается в пределах месяца с момента обращения в СФО, хотя бюро может также запросить дополнительную информацию до принятия решения. Дела, рекомендованные комиссией для рассмотрения СФО, направляются Директору СФО на окончательное утверждение. Дела, не принятые к рассмотрению СФО, возвращают в орган, направивший информацию. Ежегодно тысячи дел о мошенничестве, не подпадающие под компетенцию СФО, рассматриваются региональными подразделениями полиции по борьбе с мошенничеством или преступлениями в области экономики и финансов. Уголовное обвинение по этим делам поддерживает Королевская служба уголовного преследования. Существуют и другие государственные органы, которые занимаются проведением следствия и уголовным преследованием.

После вынесения решения о начале следствия, дело поручается следственной бригаде, состоящей из разных специалистов. В нее входят юристы, следователи по расследованию финансовых преступлений, офицеры полиции, специалисты в области информационных технологий и обслуживающий персонал. Каждую бригаду возглавляет Инспектор по делу, квалифицированный юрист, на которого возлагается ответственность за все аспекты расследования и предъявления обвинения. Адвокаты и другие эксперты могут быть подключены к работе следственной бригады на начальном этапе и тесно сотрудничают с ней вплоть до завершения следствия по делу.

При расследовании случаев финансового мошенничества в крупных размерах часто приходится иметь дело с большим объемом документов, которые могут преднамеренно содержать неточности и разрозненную информацию. Изучением таких документов занимаются эксперты в различных областях знания, например, полиция, бухгалтеры, аудиторы, юристы, банкиры, брокеры и специалисты в области информационных технологий. Они преследуют цель установить, содержат ли исследуемые документы признаки состава преступления и, если это установлено, то представить четкие и убедительные доказательства, чтобы сделать возможным их рассмотрение в суде.

Совещания с участием всех членов следственной бригады проходят регулярно на протяжении всего срока расследования. Целью таких встреч является выработка общего направления действий и координация усилий всех специалистов, которые входят в бригаду, включая независимого адвоката обвинения, которых, как правило, подключается к работе на ранних стадиях следствия.

После завершения следствия и до возбуждения уголовного дела рассматриваются вопросы о том, являются ли доказательства против каждого потенциального обвиняемого достаточными для поддержания обвинения в суде и требуют ли интересы общества, чтобы такое обвинение было предъявлено. В своей деятельности СФО руководствуется принципами, заложенными в Кодексе королевских прокуроров, который также используется при принятии решений Королевской службы судебного преследования о предъявлении уголовного обвинения и начале судебного преследования.

Основным документом, закрепившим полномочия СФО, является закон «Об уголовном судопроизводстве» 1987 г. Положения о следственных полномочиях СФО, полиции и других правоохранительных органов также содержатся в следующих нормативно-правовых актах: законах «О полицейской службе и сборе доказательств по уголовному делу» 1984 г., «О компаниях» 1986 г., «Об уголовном судопроизводстве» 1988 г., «Об оперативно-розыскных полномочиях» 2000 г., «О финансовых рынках и услугах» 2000 г., «О доходах от преступной деятельности» 2003 г.

Раздел 2 Закона «Об уголовном судопроизводстве» содержит перечень широких полномочий, которыми наделен Директор СФО. Их, как правило, называют «полномочиями второго раздела»,

которые не относятся исключительно к деятельности СФО. Эти полномочия наделяют должностное лицо, проводящее следствие, правом:

- требовать ответов на вопросы следователя или предоставления информации каким либо другим образом;
- требовать выдачи документов;
- обращаться в суд для получения санкции на обыск.

«Полномочия второго раздела» предоставляются в целях получения информации, чтобы оказать содействие расследованию. Их можно использовать исключительно в целях расследования по подозрениям в преступлении, если у Директора СФО имеются разумные основания полагать, что деяние содержит признаки мошенничества в особо крупных размерах или особой значимости и что их применение особых может способствовать расследованию дел или какого-либо аспекта дел подозреваемого. Сбор доказательств для непосредственного использования в суде не является целью применения этих полномочий, однако если такие доказательства будут собраны благодаря использованию «полномочий второго раздела», они могут быть в надлежащем виде представлены в качестве доказательства. Эти полномочия являются «обязательными» по следующим причинам:

- невыполнение указанных в запросе действий в соответствии с Разделом 2 без уважительной причины является преступлением (Раздела 2(13));
- предоставление в ответ на запрос недостоверной или вводящей в заблуждение информации является преступлением (Раздела 2(14));
- «право не отвечать на вопросы» не распространяется на информацию, полученную в соответствии с Разделом 2, но в качестве доказательства такая информация может быть использована только в случае получения официального согласия предоставившего ее лица.

Особые полномочия осуществляются на основании письменных запросов («запросы по второму разделу»). Они являются обязательными для исполнения банками, финансовыми институтами, аудиторами и другими специалистами, которые в силу исполнения своих профессиональных обязанностей могут располагать информацией или документами, связанными с расследованием дела по подозрениям в мошенничестве. В большинстве случаев эти учреждения и лица связаны клятвой о неразглашении информации своих клиентов. Многие из них желали бы сотрудничать со следствием, но не могут этого сделать, пока обязанность соблюдать конфиденциальность сведений сохраняется. Получение «запроса по второму разделу» обязывает их на законных основаниях представлять информацию и документы.

Использование особых полномочий связано с проникновением в тайну частной жизни. В связи с этим необходимо соблюдать следующие меры предосторожности:

- принимать решение о целесообразности использования полномочий;
- проверить наличие предусмотренных законом оснований для их введения;
- соблюдать законность при осуществлении полномочий;
- обеспечить, чтобы применение полномочий было необходимо, оправданно и соразмерно в соответствии с положениями Закона «О правах человека» 1998 г.

Решение об использовании полномочий, предусмотренных Разделом 2, может принимать Инспектор по делу самостоятельно, либо после обсуждения этого вопроса на заседании по данному делу. Соображения, основания и причины введения таких действий вносятся в протокол и хранятся в специальном регистре. Персонал, работающий по договору, или откомандированные сотрудники могут быть уполномочены на проведение мероприятий в соответствии с особыми полномочиями,

но вся ответственность за надлежащее применение делегированных полномочий ложится на Директора СФО.

Запросы о предоставлении информации оформляются и подписываются сотрудником СФО или иным следователем, уполномоченным Директором СФО. Запрос о выдаче банковской информации дополнительно требует подписи Директора СФО. Особые полномочия могут предоставляться юристам и следователям СФО на постоянной основе, такое решение принимается один раз в году. Другие лица могут получать такое право в связи с рассмотрением конкретного дела. Офицеры полиции, работающие с СФО, сохраняют все имеющиеся у них следственные полномочия, закрепленные нормами конституционного, общего или статутного права, но не могут получать право на использование «полномочий второго раздела».

В организационную структуру СФО входят четыре подразделения по проведению расследования и судебному преследованию, возглавляемых помощником директора. Каждый отдел имеет в своем составе несколько следственных бригад специалистов (следователей и экспертов). Каждое оперативное подразделение расследует дела о мошенничестве в определенном географическом регионе страны в рамках юрисдикции СФО. Ввиду того, что большая доля таких дел приходится на Лондон, уголовные дела по этому региону распределяются между всеми четырьмя отделами. Руководитель отдела по вопросам бухгалтерского учета является профессиональным аудитором и занимает пост помощника директора. Консультанты в области бухгалтерского учета в случае необходимости могут быть делегированы из других государственных учреждений. Это означает, что могут использоваться независимые специалисты в этой области. Одел по судебной-компьютерной экспертизе осуществляет получение, переработку и анализ доказательств, полученные в электронном виде. Специалист по графическому дизайну помогает следственным группам и адвокатам готовить презентации дел для судебного слушания.

Согласно Закону «Об уголовном судопроизводстве» 1987 г., СФО проводит расследования в сотрудничестве с полицией. Учреждение СФО или прикрепление полицейских к расследованию дел в СФО не повлияло на конституционную независимость органов полиции, их организационная структура и подотчетность осталась неизменной. Отделы полиции по борьбе с мошенничеством также обладают собственными профессиональными кадрами для борьбы с коррупцией, связанной с уголовными преступлениями. Деятельность СФО основывается на тесном сотрудничестве с полицией. Офицеры полиции входят в состав следственных бригад. Участие полиции в деятельности СФО приносит реальные результаты, поскольку профессиональный опыт офицеров полиции и их знание обстановки на местах дополняют специальные знания служащих СФО в основном в области финансов и права. Как отмечалось ранее, офицеры полиции не могут наделяться особыми полномочиями, предусмотренными Разделом 2.

Подотчетность

Как отмечалось выше, Директор СФО назначается на должность и подотчетен Генеральному прокурору. Генеральный прокурор, в свою очередь, назначается Премьер-министром и подотчетен Парламенту. Директор СФО направляет ежегодный отчет о деятельности СФО Генеральному прокурору. Доклад заслушивается в Парламенте и публикуется в печати.

Ежегодные доклады о деятельности СФО можно найти на официальном сайте СФО по адресу: http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp

Рис. 19 Организационная структура СФО



Примечание: Каждый следственный дивизион включает юридическую службу, службу поддержки и финансовую службу. В настоящее время не существует дивизиона С.

Человеческие и материальные ресурсы

В штате СФО насчитывается 150 сотрудников, в том числе 35 юристов.

В обязанности юристов СФО - начальника следственной бригады или следователя - входит допрос свидетелей и подозреваемых, получение показаний и анализ доказательств. Они также могут связываться с другими государственными учреждениями, консультировать по сложным правовым и практическим вопросам или получать доказательства экспертов и развивать международное сотрудничество с целью получения доказательств.

Несколько юристов также работают в Стратегическом отделе. В их обязанности входит разъяснение положений новых правовых актов и процедурных вопросов, предоставление помощи Отделу по правовому сотрудничеству СФО, который занимается сбором доказательств по поручению зарубежных следственных и судебных органов.

Практическая деятельность и основные результаты

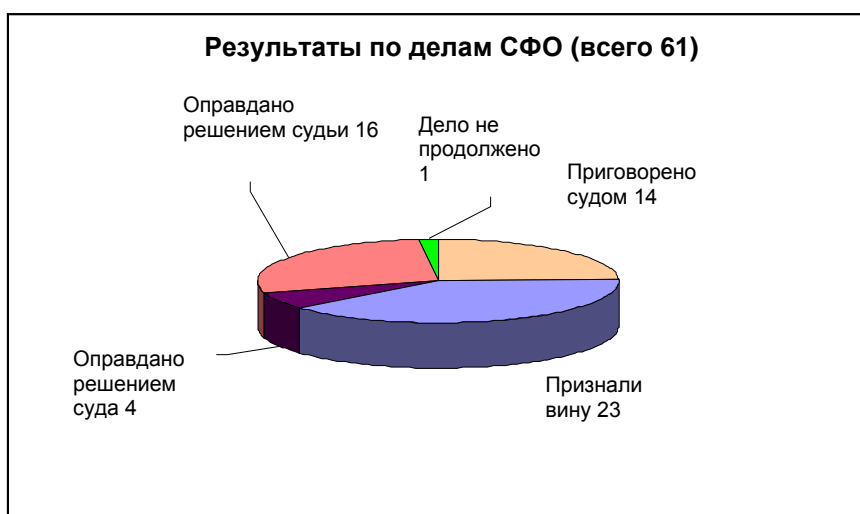
Проведение следствия и уголовного преследование по делам о мошенничестве. За годы деятельности СФО было раскрыто несколько крупнейших афер в истории Великобритании. В год следователями СФО принимается к производству приблизительно 20-30 новых дел. В 2006 г. в производстве следствия или суда находилось около 80 дел. Предполагается, что в ближайшие

несколько лет следственная нагрузка СФО будет расти.⁷⁴ Уголовные дела могут включать расследование случаев мошенничества в области инвестиций, в банковском или корпоративном секторе, мошенничество, совершенное в отношении органов Правительства и Европейского Союза, незаконные манипуляции на финансовых рынках. Большинство дел носят интернациональный характер, и многие из них требуют тесного взаимодействия СФО с другими ведомствами Великобритании, в том числе с Полицией, Королевской службой уголовного преследования, Департаментом торговли и промышленности, Управлением таможенных пошлин и акцизных сборов, Управлением по финансовым услугам или с соответствующими службами в других государствах.

В период с апреля 2004 г. по апрель 2005 г. были завершены уголовные дела в отношении 61 обвиняемого, т.е. обвиняемые были осуждены или оправданы, либо дела не были переданы в суд. Из 58 обвиняемых, представших перед судом, 37 были признаны виновными в инкриминируемых преступлениях (см. рисунок ниже).⁷⁵ Из 37 осужденных 32 получили уголовное наказание в виде лишения свободы⁷⁶ (из них 3 условно), еще в трех случаях была применены наказания в виде общественных работ, в двух случаях был наложен штраф. Наибольший срок заключения составил 7 лет. 15 человек было лишено права занимать пост главы компании

Наибольшая сумма конфискованных средств составила 14,3 млн. фунтов стерлинга.

Рис. 20 Результаты рассмотрения дел СФО в 2004 – 2005 гг.



В период с 2003 г. по 2004 г. на начало года в производстве СФО находилось 71 дело на общую сумму около 1,9 млрд. фунтов стерлингов.⁷⁷ За год СФО было передано на рассмотрение 35 дел, из которых 7 были приняты к производству. Еще два дела были открыты в связи с расследованием по другим делам. СФО также принял к производству два дела, которые были переданы на рассмотрение в предыдущем году. Таким образом, в течение года было начато следствие по 11 делам. Всего работа велась по 84 делам (не включая апелляции), и к концу года осталось незавершенным 71 дело на общую сумму 1,84 млрд. фунтов стерлинга.

⁷⁴ See <http://www.sfo.gov.uk/cases/assessing.asp>

⁷⁵ See for more information SFO Annual Reports available at http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp

⁷⁶ Наказание в виде лишения свободы означает, наказание в виде тюремного заключения или содержания в других закрытых учреждениях.

⁷⁷ К делам, находящимся в производстве, относятся дела, по которым ведется расследование или возбуждено уголовное преследование, ожидается начало судебного разбирательства или уже ведется судебное разбирательство.

Дела, переданные на рассмотрение СФО, и предупреждение о подозрениях в мошенничестве. Дела передаются на рассмотрение в СФО из различных источников, причем 60% приходится на долю полиции. Департамент торговли и промышленности и Королевская служба уголовного преследования также играют ключевую роль в борьбе с финансовым мошенничеством, сообщая СФО о подозрениях в совершении серьезных преступлений. Все перечисленные организации проводят предварительную оценку обстоятельств дела перед тем, как направить его в СФО, затем СФО решает, соответствует ли дело необходимым критериям, чтобы принять его к производству. Например, в 2001 г. из 39 переданных на рассмотрение дел было принято к производству 21 дело.

Контактная информация

Serious Fraud Office
Elm House
10-16 Elm Street
London
WC1X 0BJ
Public Enquiries:
Тел.: +20 7239 7000/7190
Факс: +20 7837 1173
Эл. почта: public.enquiries@sfo.gsi.gov.uk
Адрес в Интернет: www.sfo.gov.uk

Источники:

1. GRECO (2001), *First Evaluation Round, Evaluation of the United Kingdom*, Strasbourg, 14 September 2001
2. SFO/Welcome to the SFO, at <http://www.sfo.gov.uk/>
3. SFO/Government Legal Service, GLS Graduate Trainee Qualified, at <http://www.gls.gov.uk/about/departments/sfo.htm>
4. Peter Kiernan (2005), *The Role and Responsibilities of the Serious Fraud Office in Fighting Fraud within the United Kingdom*, at http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no66/D_p91-p98.pdf
5. SFO/Dealing with Cases/Assessing Referrals, at <http://www.sfo.gov.uk/cases/assessing.asp>
6. SFO/Annual Reports, at http://www.sfo.gov.uk/publications/annual_report.asp

ИНСТИТУТЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

ФРАНЦИЯ: ЦЕНТРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Центральная служба по предупреждению коррупции – ЦСПК (*Service Central de Prévention de la Corruption – SCPC*) существует в структуре Министерства юстиции Франции с 1993 г. Несмотря на свои небольшие размеры, ЦСПК обладает мощным аналитическим потенциалом, так как объединяет откомандированных экспертов из многих государственных учреждений судебной и административной системы. Основными видами деятельности ЦСПК является сбор информации и проведение консультаций независимых экспертов по вопросам, связанным с возникновением риска коррупции и делами о коррупции, по которым ведется расследование. Большинство запросов о получении консультации поступает от местных органов власти. В последнее время ЦСПК все более активно занимается просветительской деятельностью и оказанием содействия в принятии кодексов этики в организациях государственного и частного сектора.

Общие сведения

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. во Франции разгорелась серия скандалов по поводу незаконного финансирования политических партий и предвыборных кампаний. В результате некоторым политическим лидерам были предъявлены обвинения.⁷⁸ Эти события негативно отразились на популярности правительства Мишеля Рокара и Эдит Крессон. В 1992 г. было назначено новое правительство во главе с Пьером Береговуа. В своей инаугурационной речи новый премьер-министр объявил, что борьба с коррупцией является одной из приоритетных задач нового правительства.⁷⁹

В апреле 1992 г. Премьер-министром была учреждена Специальная комиссия по предупреждению коррупции, в которую вошли высокопоставленные должностные лица во главе с прокурором и государственным советником Робером Бушери. Целью комиссии стала выработка решений по пресечению коррупции и экономической преступности.⁸⁰ В июне 1992 г. Премьер-министру был представлен доклад Бушери, в котором содержались рекомендации по созданию центрального органа для борьбы с коррупцией, независимой службы, в которую бы вошли представители судебной полиции. Через несколько месяцев правительство разработало проект соответствующего закона с учетом представленных рекомендаций.

29 января 2003 г. Парламент принял Закон №93-122 «О предупреждении коррупции и прозрачности процедур в государственных и частных организациях». Закон предусматривал проведение ряда мер, в том числе создание Центральной службы по предупреждению коррупции

⁷⁸ Например, *Urba affair*, связанное с незаконным финансированием Социалистической партии, или дела *Carignon* или *Noir-Botton*, связанных с деятельностью бывших мэров Гренобля и Лиона (см. Pujas, Véronique (2000), «Corruption via Party Financing in France», Практический семинар по вопросам коррупции и финансирования политических партий, «Трансперанси Интернэшнл», Италия, или Pujas, V. and Martin Rhodes (1999), «Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France», в *West European Politics*, Том. 22, Раздел 3, с. 41-63.)

⁷⁹ L'Humanité, «L'Ombre d'Affaires» («Тень скандалов»), 10 сентября 1992 г.

⁸⁰ L'Humanité, «Pierre Bérégovoy a officiellement installé hier la Commission de prévention de corruption» («Вчера Пьер Береговуа официально сформировал Комиссию по предотвращению коррупции»), 24 апреля 1992 г.

(ЦСПК), введение более строгих и более прозрачных правил финансирования политических партий и предвыборных кампаний, заключения государственных контрактов с целью повышения прозрачности в этой сфере и усиление контроля за деятельностью местных органов власти.

Конституционный совет, который давал заключение о соответствии нового закона конституции и, в частности, о тех его положениях, которые касались статуса ЦСПК, в своем решении от 20 января 1993 г. пришел к выводу, что «слияние полномочий административной службы со средствами судебной полиции является нарушением принципа разделения властей, а также ущемляет индивидуальные свободы граждан, закрепленные в Декларации прав человека и гражданина; кроме того, условия по предоставлению этой службе любых документов являются нарушением права собственности».⁸¹

После вынесения Конституционным советом решения многие статьи закона, касающиеся деятельности ЦСПК, были отменены. Службе так и не были предоставлены полномочия по ведению следствия, включая право на запрос информации. ЦСПК была создана как «административная служба по предупреждению коррупции».

По мнению ряда специалистов, передача ЦСПК следственных полномочий могла бы способствовать более эффективному выполнению миссии Службы. В исследовании, которое было проведено через несколько лет после основания службы, отмечалось, что их отсутствие является одним из ее слабых мест, учитывая то, что «новый институт не раскрыл и не расследовал ни одного дела о коррупции».⁸² В ежегодном отчете ЦСПК содержится предложение в будущем передать Службе право на запрос официальных документов, которым наделены многие другие органы государственного управления.⁸³

После вступления закона в силу ЦСПК достаточно быстро приступила к работе. Служба наладила свою деятельность менее чем через год после ее создания.

Правовой статус и организационная структура

Нормативно-правовой базой ЦСПК служит Закон № 93/122 от 29 января 1993 г. «О предупреждении коррупции и прозрачности экономической деятельности и государственных процедур» и Указ № 93/232 от 23 февраля 1993 г. Согласно закону, ЦСПК является службой, за деятельность которой отвечает высокопоставленное судебное должностное лицо (прокурор или судья).

Закон закрепил полномочия и триединые функции ЦСПК:

- централизованный сбор информации, необходимой для выявления и предотвращения пассивных и активных правонарушений, связанных с коррупцией, торговлей влиянием, вымогательством, злоупотреблением должностным положением, отказом в предоставлении открытого и равного доступа к заключению контрактов в сфере государственных закупок;
- предоставление помощи по запросу судебных органов в связи с проведением ими следствия, уголовного преследования и вынесения приговора по делам о коррупции;
- предоставление экспертного заключения по запросу органов исполнительной власти по вопросам предупреждения коррупции.

⁸¹ Constitutional Council, Décision N° 92-316 DC du 20 Janvier 1993 (Решение № 92-316 от 20 января 1993 г.)

⁸² Pujas (2000).

⁸³ ЦСПК (2004), *Rapport 2004*, (Годовой отчет за 2004 г.), ЦСПК, Париж.

В частности, по запросу правительства ЦСПК может представить заключение по проекту закона.

ЦСПК не имеет полномочий рассматривать дела об административных или уголовных правонарушениях. Однако, если в результате сбора информации, вскрываются факты, которые свидетельствуют о возможном преступлении, служба незамедлительно передает это дело Государственному прокурору (*Procureur de la République*). ЦСПК автоматически прекращает свое вмешательство сразу после начала следствия по делу компетентным судебным органом.

ЦСПК не занимается предоставлением правовой помощи физическим лицам, в ее компетенцию также не входит определение меры ответственности или применение к государственным служащим административных или дисциплинарных санкций, но она может передать информацию соответствующим государственным органам, что может послужить основанием для начала расследования по данному делу.⁸⁴

ЦСПК обладает правом собирать информацию, поступающую от физических и юридических лиц, но закон не устанавливает обязанности последних предоставить такую информацию.

В развитие положений закона Указ № 93/232 от 23 февраля 1993 г. приводит перечень административных органов, которые могут направлять в ЦСПК запросы о предоставлении экспертного заключения, включая:

- органы исполнительной власти (министерства, префектуры, государственное казначейство, государственные аудиторские службы, государственные органы.);
- комиссии по административному и судебному контролю (Национальная комиссия по надзору за проведением выборов и финансированием политических партий, Комиссия по прозрачности политической деятельности, ТРАСФИН, Межведомственная рабочая комиссия по надзору за государственными закупками; Комиссия по вопросам конкуренции, Комиссия по делам фондовой биржи);
- региональные и местные органы власти (мэры городов, президенты региональных и местных советов), аудиторские и контрольные органы (арбитражные суды, другие контролирующие и инспектирующие органы);
- частные предприятия в сфере оказания коммунальных услуг.

Согласно Указу, ЦСПК обязан представлять премьер-министру и министру юстиции ежегодный отчет о своей деятельности, который затем публикуется в печати. Отчет должен включать предложения по принятию мер, направленных на устранение нарушений, которые были выявлены ЦСПК и представлены в отчете.

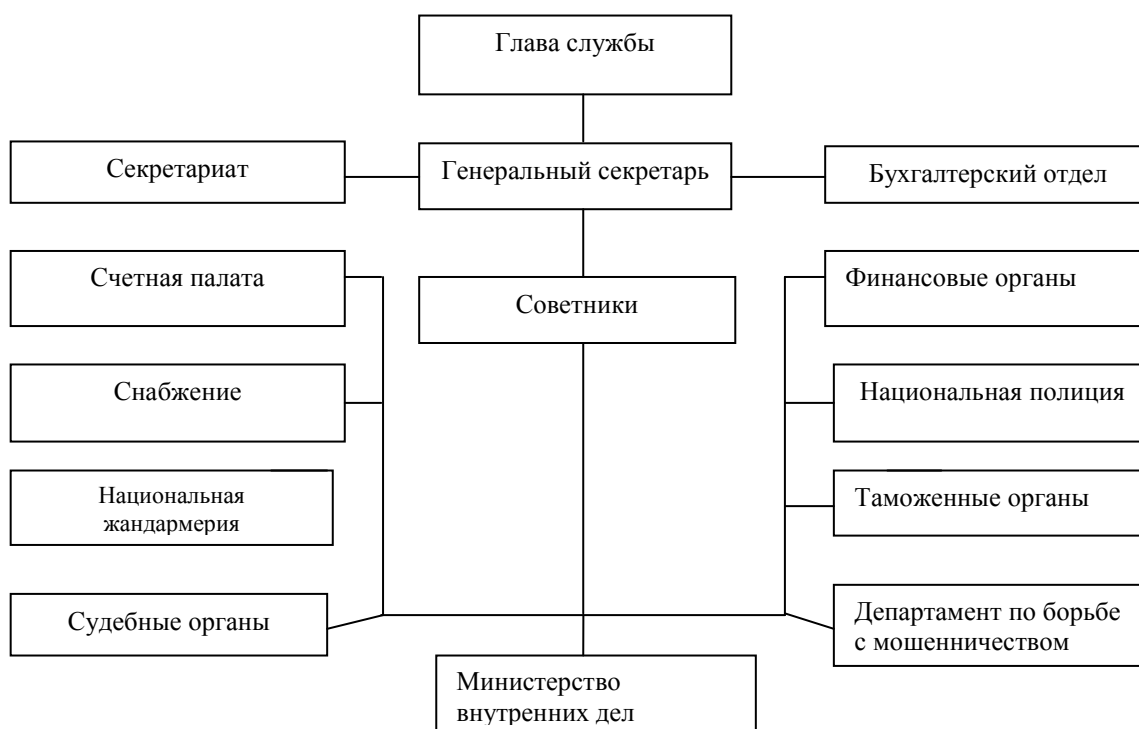
ЦСПК работает во взаимодействии с другими судебными и административными органами, например, с организацией по борьбе с отмыванием денег ТРАСФИН, Министерством юстиции и новой полицейской службой по борьбе с коррупцией – Отрядом по борьбе с коррупцией (ОБК), ОБК был создан в 2004 г. в рамках Управления по борьбе с экономическими и финансовыми преступлениями при Судебной полиции. В настоящее время этот орган находится в процессе формирования. По состоянию на начало 2006 г., в его рядах числилось 25 офицеров полиции и жандармов.

⁸⁴ ЦСПК (2003), *Rapport 2003* (Годовой отчет за 2003 г.), ЦСПК, Париж, с. 230.

Человеческие и материальные ресурсы

В ЦСПК насчитывается около 15 сотрудников: глава службы, генеральный секретарь, от 8 до 12 консультантов. Штат формируется из служащих судебных или административных органов. Консультанты временно откомандированы в ЦСПК различными государственными институтами, в том числе судебными органами и органами государственного управления. Кроме того, в штат входят помощники и шофер. Глава службы и Генеральный секретарь назначаются Президентом на четырехлетний срок; глава ЦСПК не может быть уволен с должности до истечения этого срока. В 2006 г. был назначен новый глава службы, который до этого занимал пост Генерального прокурора.

Рис. 21 Организационная структура ЦСПК



Консультантами ЦСПК являются квалифицированные государственные служащие, выходцы из различных министерств и, судебных и других государственных ведомств, например, полиции, жандармерии, налоговой и таможенной служб, органов юстиции, счетной палаты, антимонопольных органов, органов по борьбе с мошенничеством, внутренних дел, снабжения, жилищного строительства и транспорта. Глава ЦСПК отбирает штатных сотрудников из числа представителей различных ведомств, рекомендованных для работы в ЦСПК. В любой момент глава ЦСПК может принять решение вернуть штатного сотрудника на его рабочее место в откомандированном его ведомстве. Штатный сотрудник ЦСПК остается работником своего ведомства, которое продолжает выступать в качестве его работодателя и выплачивать ему заработную плату.

Бюджет ЦСПК выделяется отдельной статьей в бюджете Министерства юстиции. Глава Службы вправе распоряжаться бюджетом ЦСПК. В 2005 г. бюджет Службы составил 375 тыс. евро. Примерно 80% затрат приходится на административные расходы (аренда помещений, оплата телефонных счетов, электричества и т.п.). Оставшаяся сумма используется для реализации

конкретных функций ЦСПК. Оплату труда штатных сотрудников осуществляет делегировавшие их ведомства. Все расходы, связанные с участием членов ЦСПК в образовательных и международных мероприятиях, берут организаторы соответствующих мероприятий. Бюджет ЦСПК формируется целиком из государственных средств, других источников финансирования ЦСПК не имеет.

Подотчетность

ЦСПК находится в структуре органов Министерства юстиции и подотчетна главе этого ведомства. Ни Правительство, ни Министр юстиции не могут давать инструкции ЦСПК или ее членам. Согласно регламенту ЦСПК, служба представляет ежегодный доклад о своей деятельности Премьер-министру и Министру юстиции. В ежегодном докладе содержится анализ отдельных отраслей экономики с точки зрения риска возникновения коррупции, а также практические замечания по уголовным преступлениям. Как правило, доклад тематически связан с экспертными заключениями, которые были подготовлены ЦСПК в течение года. Ежегодный доклад можно найти в Сборнике официальных документов (*la Direction des journaux officiels*) или на официальном сайте ЦСПК по адресу: www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm.

Вставка 8. Тематика ежегодных докладов ЦСПК за 1993 – 2005 гг.

1993 – 1994 гг.: Лоббирование и торговля влиянием, спорт; международная торговля; децентрализация управления; контроль за соблюдением законности.

1995 г.: государственные закупки (основные риски, практика, меры по предотвращению коррупции и мошенничества), здравоохранение, международный бизнес, этика.

1996 г.: реклама, рекламные компании; доходы и планирование в сфере государственных закупок (действия в обход правил закупок), международный бизнес, мошенничество в сфере международных операций;

1997 г.: секты; информационные технологии, внутренняя торговля и отечественная промышленность, использование доходов, полученных в результате коррупции;

1998 – 1999 гг.: консультирование и посредничество, розничная торговля; профессиональное обучение;

2000 г.: реклама и внутренний контроль, эффект “вращающихся дверей”; усыновление, другие случаи помощи лицам, попавшим в затруднительное положение;

2001 г.: формы исключения (индивидуальное, экономическое, политическое), благотворительность, Конвенция ОЭСР, клининговые компании; компании по обеспечению личной безопасности.

2002 г.: этика, неправительственные организации, бухгалтерский учет, специализированные учреждения по борьбе с коррупцией в Германии, Хорватии, Дании, Гонконге, Сирии, Великобритании.

2003 г.: отмывание денег (коррупция, спорт, сырьевой рынок, неправительственные организации, помощь населения в раскрытии преступлений; мошенничество, борьба с коррупцией в Ботсване, Бразилии, Южной Корее, Финляндии, Румынии.

2004 г.: конфликт интересов, сбор информации об экономических нарушениях, компании “почтовые ящики”, отмывание денег (отчеты предприятий, страховых компаний, получение информации о подозрительной деятельности от юристов и нотариусов).

Источник: доклады ЦСПК доступные на сайте <http://www.justice.gouv.fr/publicat/scpc.htm>

При Службе создан постоянно действующий комитет поддержки деятельности ЦСПК, в который входят представители целого ряда государственных департаментов и гражданского общества. Целью этого комитета является предоставление ЦСПК помощи в области сбора информации, а также изучение деятельности и результатов работы ЦСПК⁸⁵

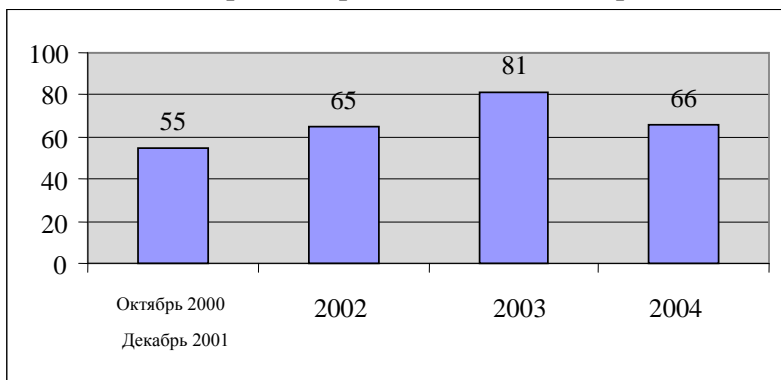
⁸⁵ В комитет входят члены Счетной палаты, Генеральной инспекции административной деятельности, Генеральной финансовой инспекции, Инспекции судопроизводства, Министерства иностранных дел, технические специалисты, представители Генерального совета работников горной промышленности, Национальной полиции, жандармерии, таможенных и налоговых органов, антимонопольных органов, органов народного потребления, службы по борьбе с мошенничеством, Министерства юстиции,

Практическая деятельность и основные результаты

Централизованный сбор информации: Основным видом деятельности ЦСПК является централизованный сбор информации, анализ рисков возникновения коррупции и разработка превентивных мер в различных сферах экономической деятельности. Эта деятельность охватывает как государственный, так и частный сектор. ЦСПК не занимается анализом конкретных дел или деятельности конкретных лиц, связанных с коррупцией, а скорее направляет свои усилия на выработку общего понимания ситуации и механизмов, способствующих появлению мошенничества и коррупции. Информация, которую собирает ЦСПК, находится в открытом доступе. ЦСПК также формирует библиотеку по вопросам коррупции, открытую для доступа широкой публики. Тем не менее, возможности ЦСПК по сбору информации ограничены, так как Служба не имеет права запрашивать информацию.

Запросы: В среднем ЦСПК получает 55 запросов в год от органов судебной и исполнительной власти о предоставлении независимого экспертного мнения или помощи в проведении расследования конкретного дела. За последние три года их количество немного возросло (см. таблицу 1). Тем не менее, в ЦСПК считают, что потенциал Службы задействован далеко не в полном объеме, особенно по сравнению с количеством вынесенных судом решений по делам о коррупции.⁸⁶

Рис. 22. Запросы о предоставлении экспертного заключения, поступившие в ЦСПК



Источник: ежегодные отчеты ЦСПК

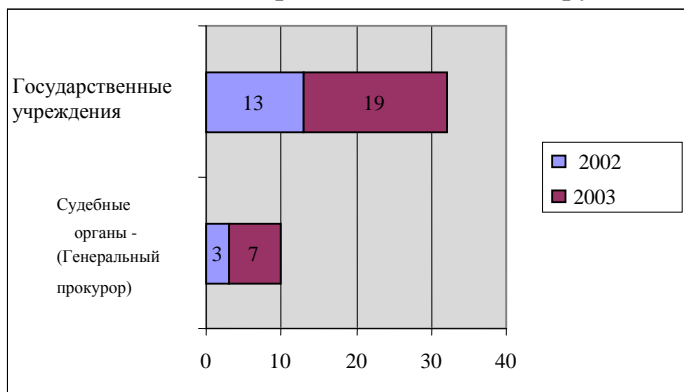
Предоставление экспертных заключений органам государственного управления: Ежегодно ЦСПК предоставляет по их запросам органов исполнительной власти около 30 экспертных заключений. В большинстве случаев такие запросы направляются местными органами власти, в основном, мэрами городов. В 2004 г. из 30 заключений 14 были выполнены по запросу местных властей. Основная причина, по которой местные органы власти обращаются за помощью в ЦСПК, состоит в том, что они не располагают собственной юридической службой, а в ряде случаев может возникать необходимость в беспристрастном и независимом мнении экспертов. В большинстве случаев заключения ЦСПК касались возникновения конфликта интереса (принятие решений в случаях, затрагивающих личные интересы). В основном эксперты ЦСПК отвечали на вопросы о возможности заключения государственного контракта с определенным лицом или делегировать

Ассоциации председателей апелляционных судов и генеральных прокуроров, главного контрольного департамента национальной железнодорожной компании.

⁸⁶ ЦСПК (2004), *Rapport 2004* (Годовой отчет за 2004 г.), ЦСПК, Париж, с. 241.

предоставление коммунальных услуг определенной компании, если в руководстве частного предприятия участвует родственник или близкий друг представителя власти.

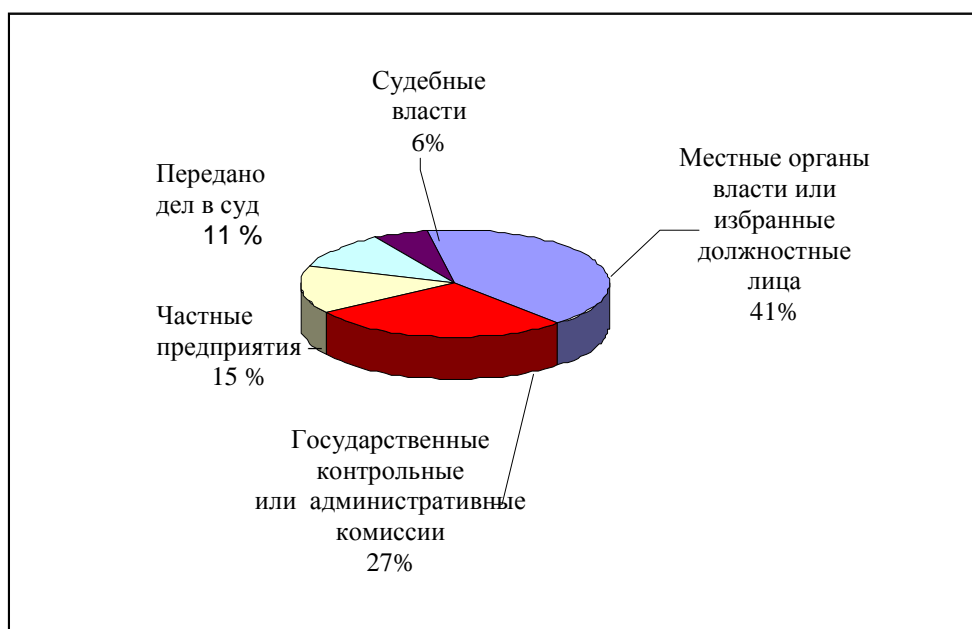
Рис. 23. Отчеты, направленные ЦСПК в другие государственные учреждения в 2002 – 2003 гг.



Источник: ежегодные отчеты ЦСПК

Помощь судебным властям: Еще одним видом деятельности ЦСПК является предоставление консультаций органам суда и следствия в связи с конкретным уголовным делом. Количество запросов о предоставлении такой помощи, поступивших от прокуроров, судей и экспертов суда постепенно возрастает. Но пока что это направление деятельности ЦСПК остается наименее развитым, несмотря на тот факт, что служба формально прикреплена к Министерству юстиции и возглавляется судьей. Как считают в ЦСПК, большое количество судов низшего и среднего уровня могут нуждаться в экспертной помощи, но подчас они ничего не знают о существовании ЦСПК.

Рис. 24 Экспертные заключения (мнения), представленные ЦСПК в 2002 – 2004 г.г.



Индикаторы: ЦСПК также помогает надзорным и контрольным органам разрабатывать индикаторы, способствующие выявлению основных типов финансовых манипуляций и их предотвращению.⁸⁷

Образовательная и просветительская деятельность: Помимо задач, прямо установленным законом, ЦСПК уделяет все большее внимание проведению курсов повышения профессиональной подготовки. Эти мероприятия направлены на предотвращение коррупции и более эффективное выявление случаев коррупции и мошенничества. В ходе учебных мероприятий сотрудники ЦСПК делятся своим профессиональным опытом и информацией, накопленной в ЦСПК. Тематика курсов достаточно разнообразна, например, риск финансового мошенничества и коррупции в сфере общественных работ, размещения государственных заказов и в системе здравоохранения. Слушателями курсов становятся:

- сотрудники *полиции, прокуратуры и судов* (по выявлению случаев мошенничества и коррупции и наказанию виновных);
- служащие *органов государственного управления*, которые сталкиваются с риском коррупции или мошенничества, т.е. министерства, которые считают уязвимыми для коррупции или у которых есть своих представителей в ЦСПК (органы государственного снабжения, жилищного строительства, транспорта, министерства экономики и внутренних дел, специалисты в области контроля, аудита и борьбы с мошенничеством, представители местных органов власти, например, был создан Учебный центр для представителей органов местного самоуправления);
- сотрудники *государственных и частных предприятий* (например, курсы повышения квалификации для старших аудиторов компаний, организованные Французским институтом внутреннего аудита и контроля⁸⁸);
- *учащиеся высших учебных заведений* (например, национальных школ управления, магистратуры, полицейских и таможенных школ, Высшей школы менеджмента) и общественность.

Около 15% рабочего времени членной ЦСПК уходит на проведение образовательных и просветительских мероприятий. ЦСПК сотрудничает с учебными центрами, школами и университетами. В 2003 г, как следует из ежегодного доклада ЦСПК, было проведено около 300 часов образовательных мероприятий, которые посетило 2000 человек.⁸⁹

⁸⁷ ГРЕКО (2004)

⁸⁸ ГРЕКО (2004)

⁸⁹ ЦСПК (2003), Годовой отчет за 2003 г., ЦСПК, Париж, с. 229.

Вставка 9. Пример учебного модуля ЦСПК «Государственные закупки» для служащих полиции

День 1: Презентация ЦСПК и Отряда судебной полиции по борьбе с коррупцией. Понятие коррупции и торговли влиянием.

День 2: Понятие государственного контракта и процедура его заключения
Основные термины
Практические примеры
Фаворитизм, незаконное принятие решений в ситуации конфликта интересов, неформальные соглашения

День 3: Методология
Двойные счета
Анализ счетов
Компании – «почтовые ящики»
Комментарий к финансовому отчету компании, платящих налоги на компании
Комментарий к двум последним скандалам

День 4: Рассмотрение конкретного примера (реальное дело, по которому был вынесен приговор суда, анализ документов, необходимых следователя во время расследования, подготовки вопросов и т.п.).

Источник: ЦСПК

Партнерство с предприятиями: В 2001 г. ГРЕКО рекомендовала Франции более активно поддерживать инициативы частных предприятий в области предупреждения коррупции и налаживать взаимодействие между правительством и деловым сообществом в этой сфере. ЦСПК является координационным центром по претворению в жизнь этих рекомендаций. Были установлены партнерские отношения с рядом государственных и частных предприятий. В каждом случае переговоры велись с учетом специфики предприятия, но, в целом, круг рассматриваемых вопросов сводился к сотрудничеству по следующим направлениям:

- обмен информацией;
- вопросы этики (разработка и совершенствование кодексов этики);
- обучение персонала (в частности подверженного риску коррупции).

По состоянию на 2006 г. были заключены соглашения о партнерстве с 15 компаниями, в том числе с ведущими государственными предприятиями, такими как компания электроснабжения EDF (Electricité de France), SNCF (национальные железные дороги) и представителями частного капитала, например, с компаниями *Dissolute Aviation*, *Vivendi Environment*, *Accor*. Партнерства были созданы также с некоторыми профессиональными ассоциациями, такими как Ассоциация частных предпринимателей, Федерация работодателей MEDEF, Ассоциация представителей торгово-промышленной палаты.⁹⁰ Сотрудничество также было налажено со школами менеджмента (см. раздел «Образовательная и просветительская деятельность»).

⁹⁰ ГРЕКО (2001, 2002, 2004), *Первый и второй отчеты об оценке положения во Франции, Отчет о выполнении требований во Франции*, Совет Европы, Страсбург; ЦСПК (2002), *Годовой отчет за 2002 г.*, ЦСПК, Париж.

Международная деятельность: В ЦСПК накоплен большой опыт в сфере борьбы с коррупцией и предупреждения коррупции, представители Службы часто участвуют в международных мероприятиях, проводимых ОЭСР, Советом Европы, Европейской комиссией, ООН, Всемирным банком, МВФ. ЦСПК также участвует в работе миссий, организованных Министерством иностранных дел Франции по предоставлению международной помощи в рамках двусторонних соглашений. Еще один вид деятельности Службы - участие в переговорах и подготовительной работе, которую проводят различные международные организации в области борьбы с коррупцией и предупреждения коррупции. Наконец, ЦСПК ежегодно принимает около 50 международных делегаций по обмену опытом в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией. Благодаря своей международной активности ЦСПК приобрела известность на международной арене, и ее авторитет продолжает расти.

В 2004 г. ГРЕКО указала на тот факт, что только небольшая часть государственных учреждений Франции пользуется услугами ЦСПК и что кадровые и материальные ресурсы Службы ограничены.⁹¹ В следующие 4 года ЦСПК ставит перед собой цель стать более известной внутри страны и более активно способствовать борьбе с коррупцией во Франции.

Контактная информация

Central Service for Prevention of Corruption
(*Service Central de Prévention de la Corruption - SCPC*)
129, rue de l'Université
75007 Paris
France
Тел.: (33) 1 43 19 81 83
Факс: (33) 1 43 19 81 72
Эл. почта: scpc@justice.gouv.fr
Адрес в Интернет: <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>

Источники:

1. Law n 93/122 of 29 January 1993 On Prevention of Corruption and Transparency of Economic Life and Public Procedures, <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MEEAA.htm>
2. Constitutional Council, Décision N° 92-316 DC du 20 Janvier 1993 (Decision No 92-316 of 20 January 1993), <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
3. SCPC Annual Reports, <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>
4. GRECO, Evaluation reports on France, <http://www.greco.coe.int/evaluations>
5. Pujas, Véronique (2000), "Corruption via Party Financing in France", TI workshop on Corruption and Political Party Funding, Italy
6. Pujas, V. and Martin Rhodes (1999), "Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France", *West European Politics*, Vol. 22, Nr 3, pp. 41-63.

⁹¹ ГРЕКО (2004).

СЛОВЕНИЯ: КОМИССИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Комиссия по предупреждению коррупции - КПК (Komisija za preprečevanje korupcije – CPC) была создана в Словении в 2004 г. в качестве независимого органа по предупреждению и снижению уровня коррупции, как в государственном, так и частном секторе. КПК выполняет координационную, аналитическую и превентивную функции. Комиссия не обладает полномочиями по проведению следствия и предъявлению уголовного обвинения, но может привлекать к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере декларирования имущества и предупреждения конфликта интересов. КПК также является центральным органом по сотрудничеству с международными организациями и негосударственным сектором в области предупреждения коррупции.

Общие сведения

В международных обзорах и исследованиях неоднократно отмечалось, что, с точки зрения положения в сфере коррупции, Республика Словения выглядит неплохо на фоне других стран с переходной экономикой и даже некоторых «старых» членов ЕС. Тем не менее, коррупция до сих пор представляет угрозу обществу и экономике Словении. В декабре 2000 г. ГРЕКО подготовила Отчет о первом раунде оценки положения в Словении, в котором был сделан вывод, что в стране не существует ни государственной стратегии борьбы с коррупцией, ни специализированного института для координации усилий в этой сфере.

Следуя выводам, обозначенным в докладе, правительство Словении в марте 2001 г. учредило Межведомственную группу по борьбе с коррупцией. В июле 2001 г. вышел Указ правительства, который учредил Бюро по предупреждению коррупции при канцелярии Премьер-министра. На Бюро были возложены координационная, аналитическая, превентивная и другие функции. В обязанности Бюро также входило осуществление контроля над ходом выполнения Кодекса поведения государственных служащих и координация усилий по выработке Национальной стратегии по борьбе с коррупцией.

Вставка 10. Последние события в Словении (по состоянию на август 2006г.)

После парламентских выборов и прихода к власти нового правительства в 2004 г. КПК постоянно подвергалась критике. В результате, в Парламент поступило законодательное предложение об упразднении Комиссии и ее превентивных и координационных функций. Большинство членов парламента характеризовали деятельность КПК как неэффективную, подчеркивая тот факт, что у комиссии отсутствуют рычаги для обеспечения исполнения ее решений. Считалось, что деятельность комиссии является экономически невыгодной с точки зрения ее вклада в борьбу с коррупцией и ложится тяжелым бременем на государственный бюджет. Правительство и Парламент были едины во мнении, что вместо КПК следует учредить парламентскую комиссию, состоящую из членов Парламента, с предоставлением большинства мест оппозиции. Предлагалось исключить координационную и превентивную функции при создании нового органа и передать ему функции надзора в сфере декларирования имущества и конфликта интересов.

Несмотря на показатели опросов общественности и озабоченность, которую выразили некоторые ученые и международные эксперты, в феврале 2006 г. Парламент принял закон, упразднивший КПК. Тем не менее, по в силу этого закона было отложено в связи с его рассмотрением в Конституционном суде, который должен дать оценку новым законам с точки зрения их соответствия Конституции. Решение Суда еще не вынесено.

Судьба КПК демонстрирует, какое противодействие могут испытывать институты по борьбе с коррупцией (вплоть до ликвидации), несмотря на провозглашенную независимость и поддержку со стороны общества, если нет политической воли и понимания важности превентивной и репрессивной функций в борьбе с коррупцией.

Сразу после своего основания новый орган решительно заявил о себе и приступил к активной деятельности. В результате этой активности был достигнут высокий уровень общественной поддержки. Но, к сожалению, это не было подкреплено независимым правовым статусом и четко сформулированными полномочиями. Таким образом, одной из приоритетных задач Бюро наряду с выработкой Национальной стратегией по борьбе с коррупцией стала разработка проекта Закона «О предупреждении коррупции», который обеспечивал бы его функционирование в качестве независимого института с установленными законом полномочиями и обязанностями в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией.

В феврале 2004 г. Закон «О предупреждении коррупции» вступил в силу. Закон учредил независимый конституционный орган – Комиссию по предупреждению коррупции (КПК), подотчетный Парламенту. С вступлением в силу закона Бюро по предупреждению коррупции было преобразовано в постоянно действующий секретариат/вспомогательное подразделение при КПК. В задачи КПК входит координация действий по борьбе с коррупцией, анализ информации и принятие превентивных мер. КПК отвечает за контроль над ходом выполнения Национальной стратегии по борьбе с коррупцией и Кодекса поведения государственных служащих. КПК также является главным органом по обеспечению исполнения положений закона о декларировании имущества государственными служащими. После избрания председателя и членов комиссии КПК приступила к практической деятельности в октябре 2004 г. Резолюция о предупреждении коррупции (о Национальной стратегии по борьбе с коррупцией) была принята Парламентом немногим раньше - в июне 2004 г.

В процессе разработки и принятия законодательной базы создания КПК возникли оживленные споры по поводу предоставления Комиссии полномочий по ведению следствия и уголовного преследования. В результате дискуссий было решено, что следственные полномочия сохраняются за Сектором по борьбе с коррупцией, который входит в структуру полиции, а судебное преследование осталось в компетенции обычной прокурорской службы (кроме преступлений, совершенных организованной группой, что входит в компетенцию специальной группы прокуроров по особым делам Генеральной прокуратуры Словении).

Правовой статус и организационная структура

Правовой статус КПК заложен в следующих документах:

- Законе «О предупреждении коррупции», 2004 г.;
- Регламенте Комиссии по предотвращению коррупции, 2004 г.;
- Резолюции по предупреждению коррупции в Республике Словения (Национальной стратегии по борьбе с коррупцией), 2004 г.

С точки зрения организационной структуры, КПК является независимым конституционным органом (сродни институту омбудсмена), который подчинен только Парламенту. Независимый статус позволяет КПК осуществлять свои функции по отношению к государственным институтам Словении любого уровня, включая суды и Парламент. Центральный офис КПК расположен в Любляне.

Компетенция КПК (по осуществлению аналитической, координационной, превентивной и просветительской функции) закреплена в Законе «О предупреждении коррупции», согласно которому КПК осуществляет:

- мониторинг и содействие в реализации Национальной стратегии по борьбе с коррупцией;
- мониторинг, сбор и анализ статистических данных в области коррупции;
- проведение исследований/размещение заказов на проведение исследований по темам, связанным с коррупцией;
- анализ нормативной базы в различных областях с целью выявления системных пробелов, создающих благоприятную среду для коррупции, и разработка предложений по использованию правовых мер или нормативов для их устранения;
- сотрудничество с другими государственными институтами по выработке норм, имеющих отношение к предупреждению коррупции;
- контроль за выполнением любых правовых норм по предупреждению коррупции;
- сотрудничество в сфере предупреждения коррупции с международными организациями, в том числе с неправительственными организациями;
- проведение консультаций для государственных институтов относительно обязательств, вытекающих из международных правовых инструментов и стандартов в области предупреждения коррупции;
- сотрудничество со средствами массовой информации, научными, профессиональными и другими неправительственными организациями и союзами в сфере предупреждения коррупции;
- консультации по разработке или применению кодексов этики в государственном и частном секторе;
- подготовка – по собственной инициативе или по запросу - экспертных заключений организациям и рекомендаций по вопросам, связанным с возникновением конфликта интересов, получением подарков и другими аспектами, касающимися содержания Закона «О предупреждении коррупции»;
- проведение и содействие проведению просветительских и образовательных мероприятий в области предупреждения коррупции в государственном и частном секторе;
- публикация материалов, имеющих отношение к предупреждению коррупции.

Кроме того, КПК наделена правом привлекать к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере:

- подачи должностными лицами имущественных деклараций;
- получения подарков;
- предупреждения конфликта интересов.

КПК может применять штрафные санкции за нарушение Закона «О предупреждении коррупции» в размере от 50 тыс. толаров (200 евро) до 10 млн. толаров (42 тыс евро).

КПК является центральным органом по сбору и мониторингу информации об имущественном положении установленных законом категорий должностных лиц, в том числе правительственных чиновников, судей, прокуроров, а также депутатов парламента. Несоблюдение должностным лицом

требований закона о подаче имущественной декларации может привести к временному снижению заработной платы или и даже к отставке по предложению КПК. Кроме того, Комиссия контролирует сохранность установленного перечня подарков, полученных государственными служащими.

КПК ведет «черный список» компаний, которые не имеют права участвовать в процедурах государственных закупок в силу того, что должностному лицу или члену его семьи, прямо или косвенно, принадлежит доля собственности, акций или иных прав, которые дают право на участие в управлении или в капитале коммерческого предприятия. Для выполнения вышеупомянутых обязанностей закон наделил КПК специальными полномочиями обращаться в любое государственное учреждение с запросом о предоставлении любых официальных документов на проверку, а также правом вызывать должностных лиц для дачи пояснений.

Все члены Комиссии избираются Парламентом. Предложения по кандидатуре главы КПК и его заместителя вносит Президент Республики, рекомендации по кандидатурам трех других членов комиссии представляют правительство, Судейский совет и Комиссия Национального, отвечающая за мандаты и выборы. Срок полномочий всех членов Комиссии составляет 6 лет. Согласно положениям закона, лицо, претендующее на должность члена КПК, должно иметь высшее образование, опыт работы не менее 10 лет и пользоваться доверием общественности. Секретариат КПК действует на постоянной основе и объединяет представителей различных специальностей, отражающих весь спектр деятельности комиссии. КПК осуществляет тесное сотрудничество и обмен информацией с государственными правоохранными, судебными, контролирующими и финансовыми органами.

Человеческие и материальные ресурсы

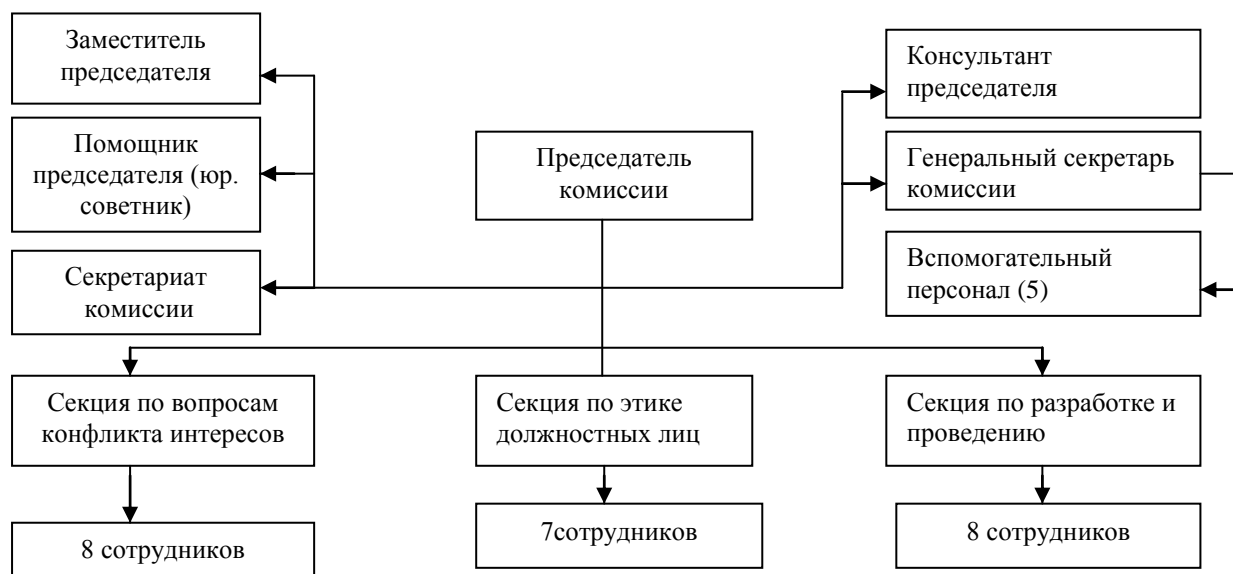
В состав Комиссии входят всего 11 человек: глава КПК и его заместитель, три члена комиссии и 6 членов секретариата. Сотрудники секретариата являются специалистами в области финансов и правоохранительной деятельности, а также юриспруденции и информационных технологиях.

Финансирование деятельности Комиссии осуществляется за счет средств государственного бюджета. Проект бюджета, подготовленный КПК, в настоящее время находится в Правительстве. Решение по нему отложено в связи с непрекращающимися дебатами о будущем КПК.

Подотчетность

КПК представляет в Парламент ежегодный доклад о своей деятельности. По запросу Парламента или правительства, либо по собственной инициативе КПК представляет правительству и парламенту специальные отчеты по конкретным вопросам. КПК также должна отчитываться о выполнении своих полномочий по проведению мониторинга и надзора за подачей имущественных деклараций, получением подарков должностными лицами и соблюдением положений о конфликте интересов и подавать регулярные и внеочередные отчеты в специальную парламентскую комиссию, которая была создана для осуществления надзора за деятельностью КПК в этой области и состоит из депутатов парламента.

Рис 25 Организационная структура КПК



Практическая деятельность и основные результаты

Взаимодействие и сотрудничество с другими государственными учреждениями: В первые месяцы после своего создания, КПК подписала несколько меморандумов о сотрудничестве и обмене информацией с государственными правоохранительными органами, прокуратурой, финансовыми и контрольными службами. Так, например, в марте 2005 г. КПК подписала такой многосторонний меморандум со Счетной палатой, Государственной комиссией по аудиту и с Уполномоченным по доступу к информации, что сделало возможным прямой и регулярный обмен информацией и опытом, накопленными этими ведомствами в области нарушения законодательства в сфере финансов, государственных закупок, коррупции и связанных с ней правонарушений. В соответствии с условиями меморандума, стороны ежемесячно проводят анализ эффективности сотрудничества. В нескольких случаях информация о выявленных преступлениях была передана органам прокуратуры и полиции для проведения следствия.

Декларирование имущества и конфликт интересов: С момента начала деятельности КПК более 5000 должностных лиц представили сведения о своем имущественном положении и источниках дохода. К декларируемым относятся сведения, касающиеся недвижимого имущества должностного лица, дорогостоящего движимого имущества, акций и долей в капитале компаний, ценных бумаг и банковских депозитов, денежных средств в банках, кредитных и сберегательных организациях; сведения о долгах, обязательствах и поручительствах за действия третьих лиц; а также ежегодный доход лица, который служит основой для начисления подоходного налога. В связи с выявленными случаями конфликта интересов несколько чиновников местных и центральных органов власти были вынуждены подать в отставку.

Ведение “черного списка” компаний. КПК опубликовала список из 577 компаний и частных предпринимателей, которые не могут участвовать в процедурах государственных закупок. В этот список вошли предприятия и коммерческие структуры, в которых должностное лицо или члены его/ее семьи прямо или косвенно имеют долю, акции или владеют иными правами, позволяющими осуществлять участие в управлении этой компанией. Как следствие, несколько высокопоставленных чиновников местных органов власти добровольно ушли с занимаемых постов.

Контактная информация:

Commission for the Prevention of Corruption

1000 Ljubljana, Trzaska 19/a

Тел.: +386 1 478 8483

Факс: +386 1 478 8472

Эл. почта: anti.korupcija@kpk-rs.si

Адрес в Интернет: www.kpk-rs.si

Источники:

1. Rules of Procedure of the Commission for the Prevention of Corruption (20 September 2004)
2. Prevention of Corruption Act (ZPKor), Official Gazette of the RS, No. 35/02 and 60/04
3. Resolution on the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia (RePKRS) (16 June 2004)

БЫВШАЯ ЮГОСЛАВСКАЯ РЕСПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Государственная комиссия по предупреждению коррупции - ДКСК (Државната комисија за спречување на корупција – DKSK) была основана в 2002 г. и является независимым органом, объединяющим экспертов в области экономики и права. Члены комиссии назначаются Парламентом. Члены Государственной комиссии собираются на регулярные сессии. В обязанность комиссии входит выработка, осуществление и применение мер по предупреждению коррупции и конфликта интересов в структурах государственной власти. Комиссия также отвечает за разработку и реализацию Государственной программы по предупреждению и борьбе с коррупцией. Хотя комиссия не наделена традиционными полномочиями по ведению следствия и предъявлению обвинения, у нее есть право вызвать лицо, подозреваемое в коррупции для дачи пояснений. ДКСК ведет реестр и осуществляет проверку деклараций об имуществе и доходах избранных государственных служащих, назначенных должностных лиц, руководителей государственных предприятий и других организаций, которые имеют право распоряжаться государственными средствами.

Общие сведения

К концу 1990-х годов коррупция в бывшей югославской Республике Македония была широко распространенным явлением в органах государственного управления, судебной системе, органах местного самоуправления, таможенной службе и других государственных учреждениях. В результате, коррупция угрожала принципу господства права, демократии и экономическому развитию страны. Осознавая необходимость сдерживания коррупции, в апреле 2002 г. все политические партии проголосовали за закон о предупреждении коррупции.

Закон предусматривал учреждение Государственной комиссии по предупреждению коррупции, которая была создана и приступила к работе уже через шесть месяцев. 12 ноября 2002 г. Парламент назначил первых членов комиссии. Сразу после своего образования ДКСК предприняла ряд незамедлительных шагов по окончательному оформлению правового статуса и выработке регламента работы.

В сфере борьбы с коррупцией в бывшей югославской Республике Македония был выявлен ряд серьезных трудностей. К этим трудностям относятся недостаточно развитая система разделения властей; отсутствие независимых институтов предупреждения и подавления коррупции; отсутствие системы сдержек и противовесов в отношениях между государственными институтами; слабое взаимодействие или отсутствие взаимодействия со СМИ и гражданским обществом в сфере повышения информированности общественности о коррупции; крайне ограниченное недостаточное участие международного сообщества в оказании поддержки антикоррупционных мероприятий; необходимость гармонизации национального законодательства и приведения его в соответствие с международными стандартами и т.п. В своей повседневной деятельности ДКСК была призвана заниматься решением всех этих проблем.

Правовой статус и организационная структура

Основным правовым документом, заложивший статус ДКСК является Закон «О предупреждении коррупции», принятый в 2002 г.⁹² В 2004 г. в него был внесен ряд поправок: комиссия получила статус юридического лица, а срок полномочий ее членов был увеличен с

⁹² *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No. 28, 28 April 2002

четырёх до пяти лет.⁹³ Основной целью ДКСК, согласно закону, является предупреждение коррупции и конфликта интересов на государственной службе.

Государственная комиссия является автономным и независимым органом, выполняющим свои полномочия, предусмотренные Статьей 50 Закона. Хотя члены комиссии избираются парламентом, она не является ни парламентским, ни правительственным органом и действует в качестве независимого учреждения, основанного на законе. Государственная комиссия отвечает за выработку и принятие Государственной программы по предупреждению и пресечению коррупции. Кроме того, в соответствии с законом, Комиссия принимает ежегодные программы и планы действий по осуществлению Государственной программы. ДКСК получает жалобы граждан и может инициировать расследование дел о коррупции компетентным органом.

Статья 55 упомянутого выше Закона предоставляет Государственной комиссии следующие полномочия:

- принимать Национальную программу по предупреждению и пресечению коррупции и ежегодные программы и планы действий по реализации Национальной программы;
- давать заключение по проектам законов, имеющих отношение к предупреждению коррупции;
- направлять в компетентные органы предложения по контролю над доходами и имуществом политических партий, профессиональных союзов, ассоциаций граждан;
- направлять в компетентные органы предложения по назначению или смещению с должности, началу уголовного следствия и принятию других мер воздействия по отношению к избранным или назначенным государственным служащим или должностным лицам и государственным служащим или ответственным лицам⁹⁴ государственных предприятий или иных организаций, обладающих правом распоряжения государственными средствами;
- Рассматривать случаи конфликта общих и личных интересов, предусмотренные настоящим законом;
- Собирать и проверять информацию об имущественном положении и дополнительной оплачиваемой и иной деятельности избранных или назначенных государственных служащих, должностных лиц, руководителей государственных предприятий и иных лиц, осуществляющих распоряжение государственными средствами, в соответствии с настоящим законом;
- Предпринимать меры образовательного характера для институтов, отвечающих за выявление и уголовное преследование преступлений, в том числе связанных с коррупцией.

⁹³ *Official Gazette*, No.46, 12 July 2004

⁹⁴ Согласно УК Македонии, ответственным лицом признается сотрудник юридического лица, наделенный полномочиями по управлению, использованию и распоряжению имуществом этого юридического лица, а также осуществляющий управление производственным или иным экономическим процессом, либо осуществляющий контрольные функции. Для более подробной информации см. ГРЕКО (2002), Отчет об оценке положения в «бывшей югославской Республике Македония», первый раунд оценки, принятый ГРЕКО, Страсбург, 10 декабря 2002 г.

Свою деятельность комиссия осуществляет в форме регулярных сессий. В 2004 г. состоялось 56 сессий, в 2005 г. – 63 сессии. Решения комиссии принимаются путем голосования на заседании Государственной комиссии, на котором присутствует более половины ее членов. Решения принимаются абсолютным большинством голосов. Для участия в специализированных сессиях Государственной комиссии могут приглашаться эксперты. В некоторых случаях для участия в сессии вызывается лицо, подозреваемое в коррупции, для прояснения некоторых моментов, которые имеют значение для принятия решения о возбуждении соответствующих процедуры в других компетентных органах.

Государственная комиссия также обладает полномочиями требовать от должностных лиц или ответственных лиц государственных предприятий предоставления комиссии сведений об их имущественном положении или иной информации, необходимой для применения положений Закона «О предупреждении коррупции».

Если Государственная комиссия направляет запрос о предоставлении информации, компетентные органы и юридические лица обязаны незамедлительно информировать; отказ не может быть мотивирован соображениями государственной, служебной или иной тайны. В ходе выполнения стоящих перед ней задач ДКСК вправе потребовать проведения непосредственного расследования деятельности, связанной с расходом средств органов или юридических лиц, осуществляющих распоряжение государственными средствами.

Рис. 26. Организационная структура Секретариата ДКСК



Человеческие и материальные ресурсы

Комиссия состоит из 7 человек. Все члены ДКСК назначаются Национальным собранием Республики Македония на пятилетний срок без права продления повторного назначения. Поиск

кандидатов на должность членов комиссии ведется среди видных специалистов в области экономики и права, которые удовлетворяют требованиям, установленным в законе. Члены комиссии избирают из своих рядов Председателя сроком на один год без права переизбрания.

Помимо работы в Национальной комиссии, ее члены имеют постоянное место работы по своей основной специальности. За свою работу в комиссии ее члены получают вознаграждение в размере, установленном законом. Предполагается, что работа в ДКСК станет единственным местом работы для ее членов уже с ноября 2006 г, когда будет избран очередной состав Комиссии.⁹⁵ Для осуществления административной, экспертной и технической поддержки деятельности комиссии существует постоянно действующий Секретариат, подконтрольный Министерству юстиции.

Государственная комиссия получает финансирование из государственного бюджета. Каждый год ДКСК составляет проект бюджета, который передается Министру финансов на окончательное одобрение. После этого бюджет ДКСК утверждается Парламентом в ходе принятия государственного бюджета на следующий год. В 2004 г. годовой бюджет комиссии составил 137 тыс. евро, в 2005 г., по оценкам экспертов, финансирование будет увеличено до 192 тыс. евро.

Подотчетность

Кандидатуры на должность членов комиссии выдвигаются Парламентской комиссией по выборам и назначениям высоких должностных лиц и проходят утверждение Парламента. Таким образом, в своей деятельности ДКСК подотчетна парламенту. В соответствии с Законом, Государственная комиссия информирует общественность о принятых мерах и проведенных мероприятиях, а также о результатах своей деятельности в форме регулярных ежегодных отчетов и в любое другое время, когда возникает такая необходимость в информировании общественности. Ежегодный отчет ДКСК представляется в Парламент Республики Македония и направляется Президенту, Правительству Республики, а также в государственные средства массовой информации.⁹⁶

Практическая деятельность и основные результаты

Государственная программа по предупреждению и пресечению коррупции: Согласно предусмотренным законом полномочиям, в 2003 г. ДКСК разработала и приняла Национальную программу по предупреждению и пресечению коррупции. Программа включает рекомендации относительно мер, которые необходимо предпринять для создания более эффективной системы предупреждения и пресечения коррупции. В 2004 г. был разработан План действий по реализации Национальной программы. В нем указаны краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели по борьбе с коррупцией, а также представлена система по контролю и оценке хода выполнения Программы. В числе приоритетных задач программе названа реформа судебной системы. К другим важным пунктам относится ограничение возможностей для произвола должностных лиц, в том числе ликвидация иммунитетов; укрепление межведомственного сотрудничества. По закону ДКСК осуществляет контроль над ходом выполнения Национальной программы. Несмотря на то, что принятие такой программы является частью общей программы присоединения Македонии к Европейскому сообществу, Национальная программа так и не была утверждена правительством Македонии.

⁹⁵ Государственная комиссия по предупреждению коррупции (2005), *Годовой отчет за 2004г.*, Скопье.

⁹⁶ ГРЕКО (2002), с.22.

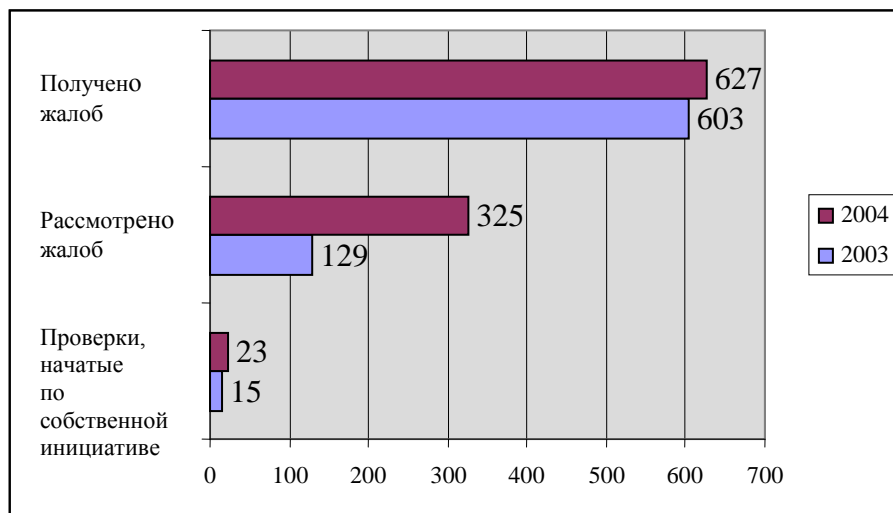
Комиссия уделяет большое внимание взаимодействию с государственными органами, органами местного самоуправления, средствами массовой информации и гражданским обществом, чтобы обеспечить поддержку Национальной программы в самых широких общественно-политических кругах. В июне 2004 г. и июне 2005 г. прошли национальные конференции, посвященные ходу реализации Национальной программы. Один из выводов, сделанных по результатам конференций, указывает на то, что государственные и правительственные учреждения должны более активно участвовать в ее осуществление. С другой стороны, было одобрено большинство поправок в законодательство, предложенных ДКСК.

В настоящее время в стране взят курс на децентрализацию власти и реформу местного управления. Этот процесс может быть сорван из-за злоупотреблений и коррупции со стороны чиновников на местном уровне. Исходя из этого, комиссия в последнее время сконцентрировала свои усилия на выработке превентивных механизмов борьбы с коррупцией в контексте данной реформы управления.

Имущественные декларации: Должностное лицо обязано подавать в ДКСК имущественную декларацию, если речь идет об его избрании или назначении на должность, сложении полномочий, а также в связи с любым значительным изменением его имущественного статуса. В 2003 г. в комиссию было подано 2742 деклараций и на 91 декларацию больше в 2004 г. После внесения поправок в Закон «О предупреждении коррупции» декларации об имуществе обязаны подавать все государственные служащие. Таким образом, в 2005 г. было получено дополнительно 7686 деклараций. В 2003 г. Комиссия направила в суд 78 заявлений о невыполнении должностным лицом обязанности по представлению декларации, в 2004 г. было подано 31 заявление. Из числа заявлений, поданных в 2004 г., в 8 случаях судом был наложен штраф, и в 13 случаях было вынесено порицание. ДКСК обладает правом направлять запросы в Государственную службу по налогам и сборам о проведении проверки законности приобретения собственности некоторыми должностными лицами. В 2004 г. Комиссия направила 6 таких запросов.

Жалобы на нарушения в сфере коррупции и их рассмотрение: Граждане вправе подавать в ДКСК жалобы на якобы имевшие место нарушения в сфере коррупции. Комиссия изучает вопрос о наличии оснований для ее дальнейшего рассмотрения. Если у жалобы имеются серьезные основания, комиссия либо начинает собственное расследование и проверяет предъявленные обвинения, либо направляет жалобу в компетентный государственный орган. При проведении собственного расследования ДКСК имеет право запрашивать необходимую информацию из других государственных органов. В 2004 г. более половины жалоб было оставлено без дальнейшего рассмотрения, в остальных случаях около трети заявлений было направлено в другие инстанции либо с рекомендациями о принятии определенных мер, либо с запросом о проведении дальнейшего расследования. Хотя количество жалоб, рассмотренных ДКСК, постоянно растет, в комиссии считают, что выделенных средств не хватает, чтобы отреагировать на все обращения.

Рис. 27 Жалобы и запросы, поступившие в ДКСК



Источник: ДКСК, отчет за 2004 г

Исследовательская и аналитическая деятельность: Государственная комиссия принимает участие в исследовании и анализе данных на основе изучения конкретных дел о коррупции.⁹⁷ Одним из полномочий ДКСК является подготовка заключений по проектам законодательных актов, а также разработка проектов законов в сфере предупреждения коррупции. Всего ДКСК дала заключение по 21 законопроекту, включая Закон «О предупреждении легализации доходов преступной деятельности», Закон «О прокуратуре», Закон «Государственном аудите», Закон «О судостроительстве» и другие, а также подготовила проекты законов «О финансировании политических партий», «О свободном доступе к информации открытого характера», Кодекса о выборах и Закона «О предупреждении конфликта интересов на государственной службе».

Контактная информация

State Commission for Prevention of Corruption
 GTC, 2nd floor
 Skopje, Republic of Macedonia
 Тел.: +389 2 3215 377
 Факс: +389 2 3215 3800
 Эл. почта: dksk@dksk.org.mk
 Адрес в Интернет: <http://www.dksk.org.mk>

⁹⁷ ГРЕКО (2004), *Отчет о первом раунде выполнения требований по «бывшей югославской Республике Македонии»*, Первый раунд оценки положения, принятый ГРЕКО, Страсбург, 2 декабря 2004 г., с. 2.

АЛБАНИЯ: АНТИКОРРУПЦИОННАЯ КОМИССИЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ МОНИТОРИНГОВАЯ ГРУППА

Антикоррупционная комиссия была учреждена в 1999 г. как орган межведомственного сотрудничества. Ее целью является руководство и контроль над ходом реализации Национального плана по борьбе с коррупцией, а также подготовка проектов решений правительства, касающихся его реализации. Комиссия осуществляет контроль над деятельностью Антикоррупционной мониторинговой группы.

Антикоррупционная мониторинговая группа (АМГ) была создана правительством Албании в 2000 г. В ее состав входит Совет и постоянно действующее Подразделение по антикоррупционному мониторингу при кабинете Государственного министра. АМГ осуществляет надзор за реализацией Национального плана и докладывает правительству о ходе ее выполнения.

Общие сведения

В конце 1990-х годов в ряде международных обзоров положения в Албании, включая Обзор делового климата и эффективности работы предприятий (BEEPS), проведенном совместно Всемирным банком и ЕБРР, был сделан вывод о том, что Албания является одной из стран с самым высоким уровнем коррупции в Европе.⁹⁸

Тема коррупции стала предметом особого внимания политиков в 1997 г., когда правительство страны развернуло дискуссию о национальной программе по борьбе с коррупцией. В феврале 1998 г. при решительной поддержке международного сообщества была создана Инициативная группа, в которую вошли высокопоставленные чиновники из правительственных структур Албании. Инициативная группа стала межведомственным координационным органом, которая отвечала за анализ данных, полученных в результате обзоров.

В результате в 1998 г. Правительство Албании приняло Постановление №515, которым был одобрен План действий по борьбе с коррупцией – первая официальная программа по реформированию государственной службы в сфере борьбы с коррупцией. План предусматривал принятие ряда конкретных мер в трех основных сферах: правоприменение, предупреждение коррупции и просветительская работа. План действие был направлен на привлечение гражданского общества, деловых кругов, профессиональных союзов, международных организаций и всех заинтересованных лиц к его реализации. План действий постоянно обновлялся и получил название «Матрица».

План «Матрица» был разработан в тесном взаимодействии с международным сообществом. План был задуман как широкий всесторонний перечень мероприятий, включающих более 150 конкретных шагов на укрепление принципа верховенства закона, совершенствование экономической политики и государственного управления, системы государственных закупок,

⁹⁸ Всемирный банк (2000), *Борьба с коррупцией в переходный период: участие в политических дебатах*, ОЭСР (2001), *Меры по борьбе с коррупцией в Юго-Восточной Европе – обзоры по странам и приоритеты реформ*, Совет Европы, Страсбург, ГРЕКО (2002), *Первый раунд оценки, отчет об оценке положения в Албании*, Страсбург, см. информацию по адресу:

[http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2002\)9E-Albania.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2002)9E-Albania.pdf)

аудита и повышение информированности общественности. Ряд положений плана касался практики закупок товаров для государственных нужд, аудита, а также просветительских мероприятий по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции. План «Матрица» – это живой документ, который ежегодно обновляется и пересматривается с учетом реальных условий. В настоящее время основным направлением является формирование законодательной базы, формирование структуры и определение функций и обязанностей его участников. В будущем внимание будет сосредоточено на реализации политики, в частности, на расширении взаимодействия с гражданским обществом.

Для контроля над ходом выполнения плана было учреждено два специализированных органа, в том числе Правительственная комиссия по борьбе с коррупцией (GCFAC) Антикоррупционная комиссия, созданная на уровне министров, и Антикоррупционная мониторинговая группа (ACMG), сформированная из государственных служащих высшего ранга. Комиссия по борьбе с коррупцией была учреждена в 1999 г., а Мониторинговая группа – в 2000 г. С учреждением этих двух органов Албания впервые в истории получила постоянную структуру для борьбы с коррупцией.

Совет Европы оказывал всестороннюю поддержку Албании в процессе формирования Мониторинговой группы, с момента появления идеи о создании группы и в течение первых лет ее деятельности. Финансирование мероприятий по созданию группы осуществлялось из средств Агентства по развитию и сотрудничеству Швеции.⁹⁹

Вставка 11. Последние события в Албании (май 2006 г.)

После проведения выборов в 2005 г. новое правительство Албании приступило к всестороннему пересмотру существующих структур по борьбе с коррупцией, что привело к принятию решения об упразднении Антикоррупционной мониторинговой группы и Подразделения по борьбе с коррупцией. В числе основных причин этого решения правительство указывало на откровенно технический характер АМГ, отсутствие у нее возможностей для применения административных мер воздействия и, самое главное, отсутствие механизма политической ответственности в существующих ведомствах.

В настоящее время идет работа над формированием новых институтов по борьбе с коррупцией. Реформа направлена на повышение политической ответственности институтов, влияющих на выработку политики в сфере борьбы с коррупцией, и укрепление их организационного потенциала за счет соединения функций административного контроля с функциями по проведению аналитических исследований и предупреждению коррупции. После внесения этих изменений в Албании были созданы два новых органа по борьбе с коррупцией:

- *Рабочая группа по борьбе с коррупцией* – политический орган на высшем уровне, ответственный за выработку стратегических целей, приоритетов и мер по борьбе с коррупцией, а также внедрение четких и прозрачных механизмов политической ответственности за осуществление этих мер;
- *Директорат по внутреннему аудиту и борьбе с коррупцией (DIAC)* – специальный орган при канцелярии Премьер-министра, наделенный полномочиями по осуществлению традиционных функций внутреннего административного контроля и проведению профилактической и аналитической работы в сфере борьбы с коррупцией.

⁹⁹ Совет Европы, Программа ПАКО-Албания, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/PACO/PACOAlbania.pdf

Правовой статус и организационная структура

Правовой статус правительственной комиссии по борьбе с коррупцией, ее полномочия, права и обязанности закреплены в Постановлении Совета министров №470, принятого в октябре 1999 г., с поправками, внесенными Постановлением №513 в ноябре 1999 г. АМГ была создана по Приказу Премьер-министра №252, изданному в сентябре 2002 г.

В Правительственную комиссию по борьбе с коррупцией входят 13 представителей министерств и государственных учреждений во главе с премьер-министром.

Работу Антикоррупционной мониторинговой группы координирует Государственный министр, который отчитывается перед Премьер-министром. К функциям АМГ относятся:

- мониторинг, координирование работы и проведение консультаций для министерств и центральных органов власти по вопросам реализации Плана действий по предупреждению и борьбе с коррупцией;
- обсуждение, анализ и одобрение отчетов о ходе выполнения Плана действий;
- подготовка рекомендаций для правительственной комиссии и Совета министров, при участии Государственного министра внесение изменений в стратегию проведения превентивных мер и инициатив.

В Совет АМГ входят высокопоставленные сотрудники государственных ведомств (Министерства юстиции, Подразделение по борьбе с коррупцией при Совете министров, Судебной инспекции при Министерстве юстиции, Департамента государственного управления, Правового управления Министерства финансов и других органов), а также представители гражданского общества.

Роль секретариата в Совете АМГ выполняет Подразделение по борьбе с коррупцией, которое действует как исполнительный орган Совета АМГ, созданный при канцелярии Государственного министра. Подразделение осуществляет следующие аналитические, координационные, превентивные и организационные задачи:

Сбор информации: сбор и обработка данных, поступающих из соответствующих институтов о ходе реализации планов по борьбе с коррупцией; оценка результатов и последствий;

Аналитические исследования: проведение обзоров и анализа функционирования различных систем государственного управления в целях выявления возможностей для проведения корректировки действий в рамках этих систем и подготовки рекомендаций по улучшению их деятельности;

Разработка проектов законодательных документов: осуществление законодательной инициативы и оказание технической помощи в подготовке заключений о соответствующих правовых реформах в сфере борьбы с коррупцией;

Предупреждение коррупции – подготовка предложений о внесении поправок в Планы по борьбе с коррупцией (стратегического, технического или операционного характера), а также изменений в системы и механизмы борьбы с коррупцией в различных структурах государственного управления;

Координирование действий: обеспечение взаимодействия между всеми органами центральной власти, независимыми агентствами, а также гражданским обществом, средствами массовой информации и деловыми кругами в ходе выполнения планов по борьбе с коррупцией, а также связанных с ним процессов мониторинга и подготовки отчетности;

Просветительская деятельность: организовывать, инициировать и координировать проведение образовательных и просветительских мероприятий, направленных на поддержку борьбы с коррупцией, а также содействовать повышению прозрачности государственного управления;

Руководство: предоставление информации и консультативной помощи по конкретным мероприятиям всем организациям, участвующим в борьбе с коррупцией.

Представление интересов – выступать от лица Антикоррупционной мониторинговой группы и правительства Албании в специализированных организациях по борьбе с коррупцией на региональном, европейском и международном уровне.

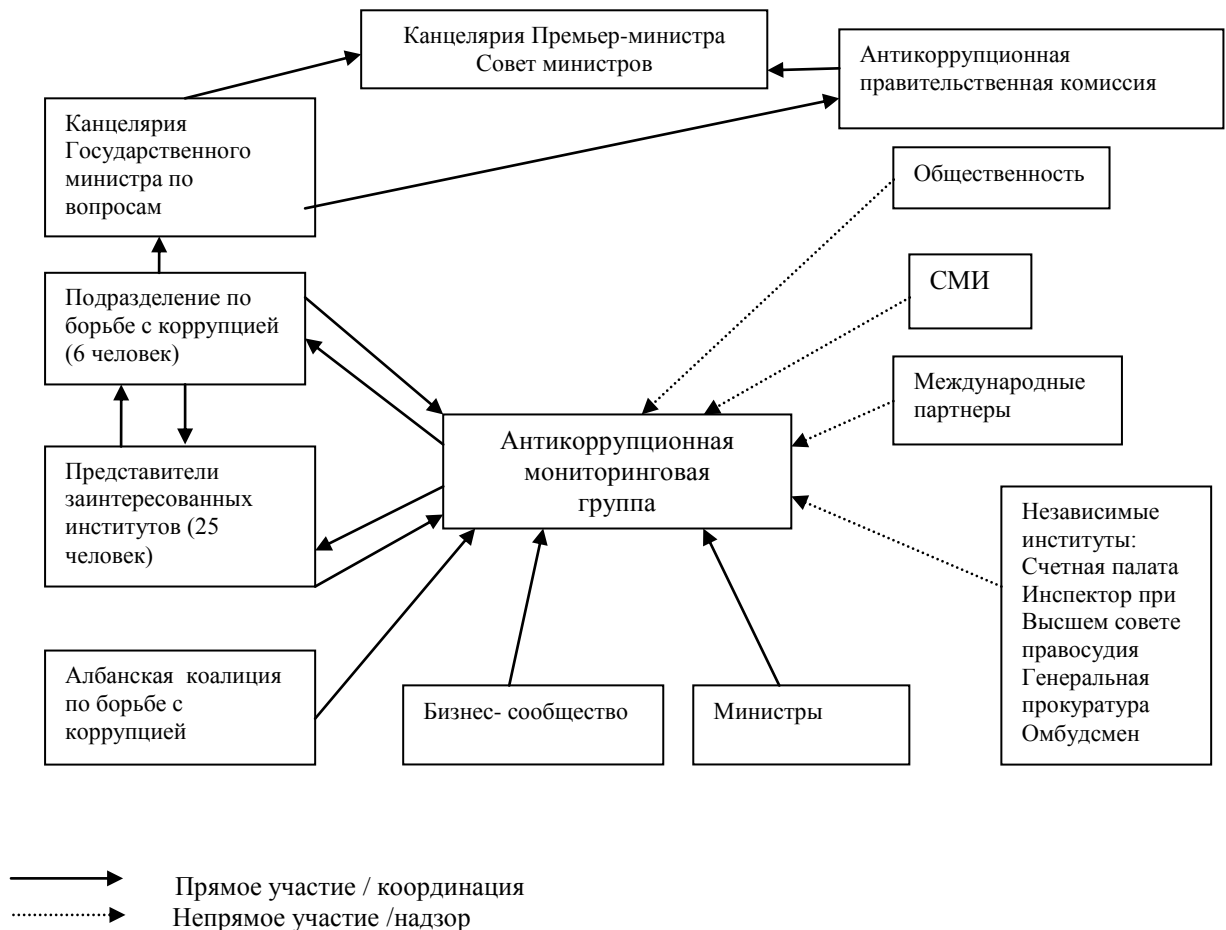
Человеческие и материальные ресурсы

Подразделение по борьбе с коррупцией действует в Албании на основе и состоит из 6 человек, которые являются государственными служащими. В подразделение входят директор и 5 инспекторов, специализирующихся в следующих областях:

- экономика и финансы;
- право и судопроизводство;
- государственное управление;
- общественный правопорядок;
- связи со СМИ, гражданским обществом и доступ к информации.

Подразделение не имеет отдельного бюджета; средства на финансирование его деятельности выделяются из годового бюджета Совета министров.

Рис 28. Организационная структура АМГ



Источник: АМГ

Подотчетность

АМГ представляет отчет о своей деятельности в Совет министров и Правительственную комиссию по борьбе с коррупцией, возглавляемую Премьер-министром. Каждые три месяца выводы, содержащиеся в отчетах АМГ, представляются в Правительство. Все отчеты обсуждаются на сессиях АМГ, передаются в Правительственную комиссию, а также доводятся до сведения широкой общественности с помощью Интернет и средств массовой информации.

Деятельность АМГ также открыта для неправительственных организаций, работающих в сфере борьбы с коррупцией. Любая заинтересованная сторона может быть приглашена на заседании Совета АМГ для участия в качестве наблюдателя.

Практическая деятельность и основные результаты

Выработка политики в сфере борьбы с коррупцией: В целом, подготовка и принятие Плана действий по борьбе с коррупцией и создание институтов для его реализации осуществляются само по

себе является важным достижением для Албании.¹⁰⁰ Реализации Плана способствовали следующие проекты

Правовое и институциональное развитие: АМГ внесла большой вклад в разработку и принятие следующих законов: Закон «О декларировании доходов и имущества и контроле над финансовыми обязательствами избираемых лиц и некоторых государственных чиновников»; Закон «О правилах этики в государственном управлении»; Закон «О предупреждении конфликта интересов на государственной службе».

Реформа системы судебной полиции: Албания учредила Судебный инспекторат при Высшем совете правосудия и специализированный отдел по борьбе с экономическими и финансовыми преступлениями при Министерстве общественного порядка. Возможности судебных органов по борьбе с коррупцией были укреплены с принятием Закона «О Высшем совете правосудия».

Международное сотрудничество в расследовании финансовых преступлений и преступлений, связанных с легализацией доходов преступной деятельности: В этом направлении в последнее время были предприняты важные шаги по совершенствованию законодательства и улучшению институциональной базы. Был принят закон «О внутреннем аудите в государственном секторе», поправки к закону «О государственных закупках», внесены поправки в Закон «О недопущении легализации доходов преступной деятельности», Закон «О конкуренции» и другие нормативно-правовые акты. Был образован Национальный комитет по координации борьбы с отмыванием денег под председательством Премьер-министра.

Создание специализированных отделов по борьбе с коррупцией: В целях улучшения расследования и уголовного преследования экономических преступлений, в том числе связанных с коррупцией, а также с целью их предупреждения при Генеральной прокуратуре было образовано специализированное подразделение по борьбе с экономическими преступлениями. В ноябре 1999 г. был принят закон «О государственной полиции», в развитие которого в январе 2001 г. вышло постановление Правительства «О структуре Министерства общественного порядка и Генерального директората полиции». В соответствии с этими законодательными актами было учреждено Бюро по борьбе с экономическими и финансовыми преступлениями, состоящее из трех отделов: по борьбе с финансовыми преступлениями и отмыванием денег, по борьбе с мошенничеством и по борьбе с коррупцией.

В 2003–2004 гг. были созданы другие новые специализированные институты, в том числе Высший инспекторат по контролю над декларированием имущества; Специальная группа по борьбе с организованной преступностью, которая занимается расследованием уголовных преступлений, совершенных преступным сообществом; Отдел по борьбе с экономическими преступлениями при Окружной прокуратуре Тираны, несколько новых отделов были также сформированы в структуре полиции, например, Директорат по борьбе с организованной преступностью и защите свидетелей и др.

Предупреждение взяточничества должностных лиц при осуществлении деловых операций. Для предотвращения и предупреждения взяточничества среди должностных при осуществлении деловых операций необходимо, прежде всего, чтобы взяточничество должностных лиц считалось преступлением, были предусмотрены серьезные наказания для лиц, предлагающих взятку, включая применение санкций к юридическим лицам; и обеспечение эффективного применения юрисдикции, проведения расследования и уголовного преследования. Уголовный кодекс предусматривает дополнительную юрисдикцию в связи с уголовными преступлениями против интересов Албании и

¹⁰⁰ ГРЕКО (2002)

ее граждан, совершенными гражданами другой страны за пределами Албании. Для решения вопроса о том, относится ли эта дополнительная юрисдикция к случаям подкупа должностных лиц, необходимо провести анализ прецедентного права.

Важными достижениями в этой области также является внесение поправок в Уголовный кодекс, расширивших список составов преступлений в сфере коррупции, поправок в Уголовно-процессуальный кодекс об использовании специальных следственных средств, а также в закон «О предупреждении и борьбе с организованной преступностью» («закон о борьбе с мафией»), закон «О защите свидетелей и лиц, оказывающих содействие правосудию» и закон «Об организации работы судов по рассмотрению дел особой тяжести», ратификация дополнительного протокола Европейской конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принятие Закона «О мерах борьбы с финансированием терроризма».

Источники:

1. Council of Europe, OECD (2001), Anti-Corruption Measures in South-Eastern Europe: SPAI Country reviews and priorities for reform, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001.
2. Government of Albania - Action Plan On Albanian Anti Corruption National Strategy, Tirana, Albania June 2002
3. GRECO (2002), First Evaluation Round, Evaluation of Albania, Strasbourg, 13 December 2002
4. GRECO (2004), First Evaluation Round, Compliance Report on Albania, Strasbourg, 2 December 2004