

# **АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ НАБОР ИНСТРУМЕНТОВ**

*(Версия 1, последняя редакция – июнь 2001)*

*Комитет ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности*

*Глобальная Программа Против Коррупции*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b>	3
<b>Инструменты создания институтов</b>	7
• Омбудсмен	9
• Усиление правовых институтов для повышения честности и подотчетности	11
• Кодекс поведения	17
• Антикоррупционный координационный совет	24
<b>Профилактические средства</b>	26
• Декларирование государственными лицами имущественного состояния и задолженностей	27
• Остров честности/Пакты честности	30
• Административное процедурное упрощение	32
• Повышение подотчетности посредством управления, ориентированного на результат	34
<b>Методы повышения осведомленности общественности</b>	38
• Доступ к информации	39
• Мобилизация гражданского общества посредством повышения образованности и осведомленности	41
• Подготовка средств массовой информации и журналистские расследования	43
<b>Принудительные (силовые) меры борьбы с коррупцией</b>	45
• Основы эффективного расследования коррупции	46
• Финансовые расследования и мониторинг активов	51
• Общие стандарты предотвращения и контроля над отмыванием доходов, полученных от коррупционной деятельности	53
• Правовые нормы в отношении обеспечения сбора и использования доказательств в случаях коррупции – облегчение обязанности доказывания	58
• Защита свидетелей	61

## Предисловие

С 1994 года мир стал свидетелем беспрецедентного увеличения количества попыток различных правительств и международных агентств привлечь внимание к отрицательному влиянию коррупции. Международные организации, правительства, и частный сектор, наконец, поняли, что коррупция – это серьезное препятствие для эффективного управления, экономического роста и национальной и интернациональной стабильности. Возникла настоятельная необходимость и заинтересованность в международном и национальном антикоррупционном законодательстве, политике и мерах.

Цель данного набора инструментов против коррупции состоит в том, чтобы помочь государствам – членам ООН и общественности понять коварный характер коррупции и потенциальный вред, который она может нанести благосостоянию всего мира, а также предложить меры, успешно проводимые другими странами, по обнаружению и обузданию коррупции и формированию нетерпимого отношения к ней.

Поскольку глобальное сокращение коррупции только начинает получать заслуженное внимание, наш опыт борьбы с ней ограничен опытом только нескольких юрисдикций. Большинство усилий обычно направлены на общественное образование, гораздо меньшее внимание уделяется возможностям законодательства и антикоррупционной политики *по увеличению риска, цены потерь и нестабильности* для коррумпированных государственных и международных должностных лиц и взяточдателей. В отличие от преступлений страсти, типа убийства, когда преступник вообще не думает о возможности быть пойманным и лишенным свободы, лица, вовлеченные в коррупционную деятельность, обычно прекрасно знают законы, которые они нарушают, и тщательно скрывают свои деяния. Поэтому устрашение является ключевым фактором в сокращении сферы действия коррупции. Без строгого правоприменения и осуществления антикоррупционной политики коррупцию будут воспринимать как "малорискованную и высокоприбыльную" деятельность.

Коррупция материализуется в различных формах, включающих несколько элементов, описываемых ниже.

## Определение Коррупции

**Взятничество.** Взятничество включает обещание; предложение или предоставление какой-либо выгоды, ненадлежащим образом влияющих на действия или решения должностного лица. *Например*, таможенник может принимать взятки за игнорирование законности или незаконности импорта или экспорта. Таким образом, оплата пошлин и налогов не производится и государственная казна не пополняется. А опасные или запрещенные товары попадают в страну. Контрабанда может состоять из чего угодно: от сигарет и сельскохозяйственной продукции до золота, бриллиантов, ядерных материалов и даже людей.

**Растрата.** Кража ресурсов людьми, облаченными властью и контролем над чем-либо ценным. Это могут быть как должностные лица, так и отдельные индивидуумы. *Например*: кража части продуктов и продажа их другим сторонам государственными служащими, отвечающими за распределение продовольствия в местечковом районе. Или кража медикаментов, транспортируемых от аэропорта до местной больницы, и вместо этого продажа их местной аптеке.

**Мошенничество.** Любое поведение, направленное на обман или одурачивание человека или юридического лица, для собственной выгоды или выгоды третьей стороны. *Например*: заявление здорового человека, способного работать, что он болен или ранен, с целью получения больничного листа или страховки. Или получение от врача ложного медицинского заключения в обмен на деньги.

**Вымогательство.** Принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Результатом может быть причинение физического вреда, насилие и т.д. *Например:* больная женщина нуждается в осмотре врача, а в больнице медсестра сообщает ее мужу, что он должен оплатить кое-что дополнительно только за то, чтобы войти в кабинет доктора. Жена умирает, пока муж ищет деньги. Гражданин звонит в полицию, чтобы сообщить о грабеже, а грабитель связан с полицейским. Гражданину скажут, что он должен заплатить, иначе его арестуют за ложное сообщение.

**Злоупотребление правом на рассмотрение, произвол.** Использование служебных полномочий для предоставления неоправданных льгот или преференций любой группе / индивидууму или, наоборот, дискриминации любой группы / индивидуума ради личной выгоды. *Например:* избранное должностное лицо, ответственное за состояние дорог, назначает ремонтные работы только в том районе, где живут его избиратели, и игнорирует необходимость дорожного ремонта в других районах. Произвол обычно возникает при недостатке критериев/правил, определяющих то или иное решение, или при возможности некорректного применения правил, а также в случае, когда правила нечеткие и/или противоречащие друг другу. Источники произвола были проанализированы в различных организационных контекстах (например, суд, муниципалитет, прокуратура и т.д.). Во всех этих контекстах можно выработать объективные индикаторы, измеряющие потенциальное и фактическое злоупотребление правом на рассмотрение или произвол.

**Использование конфликта интересов / Незаконные операции с ценными бумагами.** Участие в сделках, приобретение должности или получение коммерческого интереса, что несовместимо с официальным положением и обязанностями, с целью незаконного обогащения (личной выгоды). *Например:* с намерением получить прибыль от секретной информации, должностное лицо покупает участок земли на территории, где запланирована большая новая застройка. Это должностное лицо голосует в пользу предоставления разрешения на строительство. Независимо от того, действительно ли этот проект наиболее соответствует общественным интересам, это должностное лицо использовало служебное положение для личного обогащения.

**Получение незаконного пособия, льготы или незаконного вознаграждения.** Должностное лицо получает что-либо ценное от тех, кто хотел бы получить заказ от правительства. *Например:* пять компаний претендуют на заключение государственного контракта на уборку улиц. Одна из фирм сообщает должностному лицу, что они заплатят ему 10 процентов от цены контракта в обмен на победу в конкурсе. Эта компания виновна в предложении незаконного пособия, выгоды или вознаграждения, а чиновник, в случае действительного содействия компании, - виновен в получении этого незаконного вознаграждения.

**Фаворитизм.** Это - назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, в соответствии с принадлежностью к определенной партии, роду, религии, секте и другим предпочтительным группировкам. *Например:* государственный служащий обеспечивает экстраординарные услуги, полномочия, рабочие места и льготы политическим союзникам, семейству и друзьям. Обычные люди не получили бы такого особого обращения. В этом случае служению общественным интересам препятствует применение более узких принципов найма и увольнения государственного персонала. Это отрицательно влияет на качество государственной деятельности и способствует неэффективному и несправедливому распределению общественных ресурсов среди тех, кто имеет особые притязания к государственной должности.

**Кумовство.** Это - форма фаворитизма, когда руководитель предпочитает выдвигать своих родственников на государственные должности. *Например:* вновь избранная администрация заменяет работающих государственных служащих членами своих семей и близких друзей. Этот вид коррупции подрывает стабильность и целостность правительства.

**Незаконные пожертвования и вклады.** Это происходит, когда политические партии или правительство у власти получают деньги в обмен на потакание юридическим лицам или группам, делающим такой вклад. Это тесно связано со взяточничеством.

### **Оглядываясь назад, чему мы научились?**

Возможно, наиболее существенным достижением в "управлении" за последние 10 лет было снятие табу, прикрывавшего коррупцию от гласности, особенно в дипломатических кругах и межправительственных учреждениях. Сегодня эта тема открыта, и потенциально мощная коалиция родилась из этих дебатов. Группы и институты, которые никогда прежде не сотрудничали в деятельности по предотвращению коррупции, теперь признают, что правительства в одиночку никогда не смогут сдержать коррупцию.

Необходимо заручиться поддержкой и участием активного, но независимого гражданского общества. Правительства должны всемерно способствовать установлению новых «счетов и балансов», включая:

- доступ к информации - своевременный, более широкий и более легкий;
- судебная власть - независимая и неприкосновенная;
- законодательная власть - представляющая общественность и способная быть образцом для подражания;
- исполнительная власть – ориентированная на результат и незапятнанная; и
- гражданское общество – сильное, поддерживаемое свободными, чистыми и независимыми средствами информации.

### **История учит:**

1. Экономического роста не достаточно, чтобы уменьшить бедность.
2. Смягчение бедности невозможно без широкой, единой и целостной стратегии, направленной на изменения.
3. Ограничение систематической коррупции – это вызов, который требует более строгих мер, большее количество ресурсов и более продолжительный период времени, чем признают или могут позволить себе большинство политических деятелей и "борцов с коррупцией".
4. Неконтролируемая, коррупция только растет и делает самых бедных и необразованных еще беднее. Там, где личный риск и наказание минимальны, риск коррупции естественно увеличивается.
5. Повышение осведомленности без адекватных и видимых мер ведет к цинизму среди населения и может способствовать росту коррупции.
6. Недавние коррупционные дела, возбужденные в Всемирном Банке, ООН и других многосторонних и двусторонних организациях, показали, что использование служебного положения в целях личной выгоды может происходить в любом обществе или организации, даже там, где крепкие нравственные принципы.
7. Отсутствие системы, разработанной для обнаружения и выявления случаев злоупотребления служебным положением и произвола официальных должностных лиц, тесно связано с возникновением коррупционных дел во всем мире.
8. Национальные учреждения страны не работают в изоляции. Прозрачная и целостная система контроля и отчетности, направленная на усиление ответственности различных правительственных структур и органов, ограничивает возможности для произвола и злоупотребления служебным положением ради личной выгоды.
9. Общественное доверие правительству, антикоррупционной деятельности и антикоррупционной политике и мерам особенно важно, когда страна призывает общественность проявить активность в мониторинге своего правительства. Например, согласно исследованию общественного мнения в Гонконге в 1999 году, 99% населения выразили свою поддержку Независимой Комиссии против Коррупции (ICAC), 66% - готовы подать жалобу или сообщить о коррумпированном чиновнике или коллеге, причем 75% из

них готовы поставить свою подпись при сообщении о подозреваемом в коррупции (т.е. сообщение не будет анонимным). Без общественного доверия антикоррупционной политике и мерам, система заявлений потерпит неудачу, журналистские расследования в средствах массовой информации останутся официально необоснованными, а судебные антикоррупционные процессы будут рассматриваться как чисто политические шоу.

Таким образом, мы пришли к следующим заключениям:

1. Необходима порядочность, политическая воля и институциональная способность для проведения реформ, направленных на борьбу с коррупцией. Любое успешное антикоррупционное предприятие должно базироваться на порядочности и доверии. Если отсутствует порядочность в самой системе, разработанной для выявления и борьбы с коррупцией, фактор неизбежности наказания в коррумпированном режиме не особенно увеличится. Люди не станут заявлять на коррупционеров, если они чувствуют, что могут сами пострадать от этого. Тем не менее, порядочность - необходимое, но не единственное условие для достижения успеха. Практика показывает, что наиболее высокопоставленные лица должны иметь институциональную возможность направлять в нужное русло проводимые реформы. Во многих случаях, несмотря на порядочность и политическое желание руководителей, сильные неофициальные институты и мафия общественных организаций блокируют реформы.
2. Только активное и хорошо обученное гражданское общество может продемонстрировать способность контролировать и, следовательно, сдерживать коррупцию в рамках определенных областей общественного сектора;
3. Воспитание порядочности и доверия требует времени и последовательности. Справедливо отметить, что в глазах общественности большинство международных организаций не продемонстрировало достаточного единства, чтобы бороться с коррупцией. Эти организации не ставили во главу угла тот факт, что порядочность и доверие вырабатываются "в делах, а не на словах". Судить же о том, что организация действительно располагает порядочностью и доверием, надлежит не самим организациям, а скорее общественности соответствующей страны.
4. Важно вовлекать пострадавших от коррупции в любое дело, направленное на уменьшение коррупции. Большинство спонсируемых антикоррупционных инициатив привлекают для борьбы с коррупцией, в основном, только тех людей, которые получают зарплату за борьбу с коррупцией. Очень немного инициатив привлекают людей, пострадавших от эффектов коррупции. Поэтому так важно сделать то, что делала ICAC в Гонконге в течение последних 25 лет. Например, ICAC проводит семинары по повышению осведомленности, в которых принимает участие до 1 процента населения в год.
5. Выявления и возвращения украденных средств не достаточно. Согласно информации в *«Нью-Йорк Таймс»*: в 15 раз больше, чем 1 триллион долларов в криминальных доходах отмываются через банки по всему миру каждый год, и приблизительно половина проходит через американские банки. В развивающихся странах, типа Нигерии, это можно выразить в 100 миллиардах долларов, украденных коррумпированными режимами за последние 15 лет. Даже если бы Нигерия, например, получила необходимую помощь для восстановления ее украденных активов, здоровым людям пришлось бы выдержать немалый натиск против такого возвращения в систематически коррумпированную среду без попытки прежде увеличивать риск, цену потерь и неуверенность коррумпированных политических деятелей, которые могли бы снова попытаться запустить руку в национальную казну. В этом процессе, важно озвучить успехи лидеров финансового сектора, ответственных за приведение их бизнеса в законные рамки.
6. Правительства должны усовершенствовать и ужесточить законодательство, влияющее на процесс отмывания денег, чтобы минимизировать возможности для коррупции. К отмыванию денег и к коррупции нередко относятся как к двум разным проблемам. Средства информации часто связывают «отмывание денег» с незаконной продажей наркотиков, уклонением от налогов, азартными играми и другой преступной деятельностью. Когда политические деятели соглашаются с мнением, что отсутствие возможности и устрашение - главные факторы,

помогающие уменьшить коррупцию, из этого следует, что если добытую нечестным путем прибыль трудно скрыть, а уровень устрашения поднят, то риск коррупции уменьшается.

### Инструменты создания институтов

Метод	Основополагающее описание
* Омбудсмен (лицо для разбора жалоб частных лиц)	Функции омбудсмана: (1) предоставляет готовые и простые средства для получения беспристрастного и независимого расследования жалоб на административные органы; (2) обучает представителей административных органов кодексу поведения и служебным стандартам, а также (3) повышает информированность граждан об их правах.
* Усиление правовых институтов для повышения честности и ответственности	Посредством укрепления системы правосудия, господство закона усиливается и формируется последовательность, предсказуемость и стабильность в юридической системе. Цель заключается в том, чтобы развить органы правосудия, отличающиеся честностью и независимостью и отвечающие за свои решения и действия.
* Кодекс поведения	Кодексы поведения принимаются департаментами органов власти, профессиональными организациями и частными компаниями для установления стандартов поведения, соответствующих организационным и этическим принципам справедливости, беспристрастности, независимости, честности, лояльности в отношении организации, усердия, правильности личного поведения, прозрачности, отчетности, ответственного использования ресурсов организации и, где уместно, стандартов поведения в отношении общественности. Чтобы быть эффективными, эти кодексы должны перечислять наказания за несоответствующее поведение членов и сотрудников организации и должны контролироваться соответствующими принудительными институтами.
* Координационный совет по борьбе с коррупцией	Координационный совет по борьбе с коррупцией - состоящий из представителей властных и общественных органов - может служить в качестве общественно-государственного партнерства и надзирателя (сторожевого пса) для запуска, осуществления и мониторинга антикоррупционной стратегии.
Генеральный аудитор	Функция генерального аудитора обеспечивает профессиональный и независимый надзор за действиями органов власти в ходе регулярных аудитов и проверок.
Реформа государственной службы	Реформа государственной службы (1) повышает уровень профессионализма государственной службы и делает упор на честность и результаты, (2) заменяет покровительство правами потребителей и (3) заменяет кумовство системой выделения людей по достоинствам.
Специализированная независимая антикоррупционная комиссия	Специализированная независимая антикоррупционная комиссия фокусирует внимание на предотвращении (исследовании, наблюдении за образованием, обучении и консультациях), а также может иметь широкие полномочия по ведению расследований.
Укрепление правительственных институтов	Усилить органы власти путем: (1) упрощения процедур; (2) улучшения внутреннего контроля, наблюдения, принудительных мер и эффективности; а также (3) организации значимых стимулов и вознаграждения для государственных служащих.
Процессы открытого формирования бюджета	Открыть процесс формирования бюджета путем организации открытых форумов и поощрения участия граждан в формировании местных бюджетов.
Соревновательные процессы государственных закупок	Учредить соревновательные процессы государственных закупок и организации, занимающиеся этим делом.
Современное финансовое управление	Учредить системы современного финансового менеджмента. Использовать программное обеспечение для финансового менеджмента и обучать

	сотрудников	международно-признанным	процедурам	бухгалтерской отчетности.
--	-------------	-------------------------	------------	---------------------------

\* Эти методы подробно описаны в настоящей главе.

## ОМБУДСМЕН

### а) Цель

В задачи омбудсмена входит: (1) обеспечивать готовые и простые средства для получения беспристрастного и независимого расследования жалоб на административные органы; (2) обучать представителей административных органов кодексу поведения и служебным стандартам, а также (3) повышать информированность граждан об их правах на получение быстрых, эффективных и честных услуг государства.

### б) Описание

**Подоплека.** Некомпетентная административная деятельность представляет собой проблему, отличающуюся от коррупции. В контексте растущей бюрократии и расширяющейся общественной административной деятельности неизбежно существуют случаи, когда через ошибки и безразличие возникает несправедливость по отношению к гражданам. Таковыми являются случаи плохой административной работы, когда государственные служащие или организации, отвечающие за некое действие или решение, не могут соблюсти надлежащие нормы поведения в ходе выполнения административных задач. Плохая административная работа может принимать различные формы. Это может иметь место, например, когда государственный служащий жестоко поступает с людьми, находящимися по закону под его опекой; в виде потери или ущерба гражданину в результате неэффективной работы, небрежности или ошибки служащего или когда служащие принимают решения настолько грубые и неоправданные, что оскорбляют чувство справедливости. Подавляющее большинство граждан имеют малый доступ к помощи юристов, которые могут выступить от их имени для обеспечения справедливого и надлежащего отношения со стороны бесцеремонных или нерадивых государственных служащих.

Когда орган государственной власти или государственный служащий являются предметом жалобы, разбирательством должен заниматься сторонний орган власти свободный от реального или предполагаемого влияния со стороны рассматриваемого лица. Например, в целом неразумно лицу или организации (омбудсмену), занимающейся разбирательством жалоб граждан, получать финансирование от организации, деятельность которой разбирается в связи с жалобой. Существует простой факт, что объективность омбудсмена может быть нарушена, когда его финансирование зависит от организации, являющейся предметом его разбирательства. Настоящая объективность может существовать только там, где имеется полная независимость.

Любой гражданин, чувствующий, что ему был нанесен ущерб административным решением или поведением государственного служащего, который, по их мнению, виновен в допущенной плохой административной работе, может обратиться с жалобой к омбудсмену. Если омбудсмен сочтет, что жалоба оправдана, то начинается расследование с того, что у соответствующего государственного учреждения запрашивается информация. Каждое государственное учреждение по закону должно предоставить запрашиваемую помощь. По окончании расследования омбудсмен может учредить корректирующие административные процедуры. У него также имеются полномочия объявлять выговоры, и он может включить информацию о выявленных недостатках в свой отчет Парламенту.

По мере того как институт омбудсменов начал применяться другими странами от Дании, Новой Зеландии и Великобритании до Папуа Новая Гвинея, Белиз, Гвиана, Гонконг и Вануату, практика, процедуры, функции и полномочия омбудсменов также претерпевают изменения. Сегодня многие омбудсмены занимают более активную позицию в изучении эффективности и рабочей политики государственных институтов в своих усилиях по предотвращению, прежде всего несправедливости,



невежливости или неэффективности. Они вырабатывают рекомендации и предложения государственным учреждениям вместо вынесения определений или инициирования непосредственно юридических процедур. Их функции могут также включать контроль соблюдения кодекса руководителя и расследовать жалобы о коррупции. В некоторых странах вместо единого омбудсмана существует несколько специализированных омбудсменов, каждый из которых занимается различными частными и государственными действиями такими как: здравоохранение и юридические услуги, полиция, силы обороны, различные общества, страхование, пенсии и инвестиции. Бывший генерал-губернатор Австралии сэр Ниньян Стивенс следующим образом резюмировал главную роль омбудсмана:

*Вы можете и действительно обеспечиваете то, чтобы права и установленные законом нормы для граждан соблюдаются справедливо и надлежащим образом. И, осуществляя это, вы не только отстаиваете права, но и обучаете административные органы тому, что их соблюдение правильным и справедливым образом становится для них второй натурой. Такая обучающая миссия, на мой взгляд, является, возможно, наивысшим достижением, к которому может стремиться омбудсмен.*

**Основные Требования.** Основные требования к омбудсмену должны быть следующими:

**Мандат и функция.** Омбудсмены не должны рассматривать свою должность как альтернативный суд и за исключением тех случаев, когда они уполномочены так поступать (обеспечение выполнения кодекса руководителя), должны выдавать только рекомендации. Омбудсмены должны активно рассматривать жалобы на неэффективность, несправедливость и невежливость, а также должны активно стараться определять способы улучшения предоставления услуг гражданам.

**Юрисдикция.** Омбудсмены должны иметь компетентную юрисдикцию в смысле типов плохой административной работы (включая коррупцию), по поводу которых они могут вести расследование, и в смысле учреждений, в отношении которых может проводиться расследование.

**Адекватные возможности для проведения расследования.** Омбудсмены должны иметь адекватные возможности для проведения расследования и доступ ко всем учреждениям, ответственным работникам и документам, которые – по их мнению – необходимы для осуществления своих функций.

**Прозрачность.** Омбудсмены должны проводить расследование без формальностей, открыто и не враждебным способом. В дополнение к своей отчетности перед парламентом они должны неотложно публиковать выявленные в ходе расследования факты и корректирующие рекомендации.

#### **в) Рекомендации и Риски**

Омбудсмены будут в состоянии выполнить свои обязанности лишь при наличии следующих основных принципов:

**Доверие.** Омбудсмены должны пользоваться доверием граждан, быть независимыми от политического вмешательства и влияния при этом пользоваться доверием государственных учреждений и служащих. Они должны испытывать безопасность пребывания на своем посту, предпочтительно гарантированную Конституцией. Они должны напрямую подчиняться органу парламентского типа.

**Доступность.** Граждане должны иметь свободный, прямой и неофициальный доступ к омбудсмену без какого-либо представления или помощи.

**Ресурсы.** Омбудсмену должен предоставляться штат сотрудников и ресурсы, достаточные для эффективного и быстрого выполнения его функций, а также должен иметь полномочия разворачивать такой штат и использовать такие ресурсы, какие он считает достаточными и уместными.

## УСИЛЕНИЕ ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЧЕСТНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

### а) Цель

Целью этой деятельности является усиление господства закона настолько, чтобы соблюдалась последовательность, предсказуемость и стабильность в юридической системе путем обеспечения юридической честности, независимости и ответственности без вмешательства в независимость судебных органов.

### б) Описание

Чтобы достичь строгого соблюдения господства закона, должны быть созданы механизмы для усиления юридической честности и ответственности с целью предотвращения и сдерживания коррупционной практики. В частности могут рассматриваться следующие действия:

*План действий* должен разрабатываться для борьбы с коррупцией в судебных органах при участии представителей ассоциаций юристов, судебной ассоциации, прокуратуры, министерства юстиции, парламента и обращающихся в суд людей. Чтобы создать реалистичный, сосредоточенный и эффективный план действий, необходима *всеобъемлющая оценка типов, уровней, расположения и мер против судебной коррупции*. Должен быть создан механизм для сбора и записи таких данных в соответствующем формате и широко доступных для исследования, анализа и отклика.

Должны быть созданы более прозрачные процедуры, чтобы бороться с фактически существующей или предполагаемой коррупцией на *судебных постах* (включая кумовство или политизацию) и для изучения кандидатов на должность относительно заявлений или подозрений о причастности к коррупции в прошлом.

Прозрачная, широко известная и, возможно, основанная на принципе случайной выборки процедура должна быть принята для *распределения* дел между конкретными судебными работниками с тем, чтобы бороться с фактически существующим или ощущаемым со стороны тяжущихся контролем над принимающим решения лицом. В системах судов должны быть приняты соответствующие внутренние процедуры для обеспечения регулярной смены судей, назначаемых в различные районы. Они должны рассматривать такие факторы как: половые, расовые, родовые, религиозные, миноритарные аспекты и другие особенности судебных служащих. Такая ротация должна приниматься не только во избежание появления пристрастности, но и для действительного предотвращения образования коррупционных связей, которые могут возникнуть, когда судья постоянно работает в одном районе.

Чтобы обеспечить надлежащее и этическое поведение, должен быть принят *кодекс поведения судей* и должен проводиться контроль на предмет соблюдения его. Судьи должны быть проинструктированы об устанавливаемых кодексом положениях, а общественность должна быть проинформирована о его существовании и содержании. Вновь назначенные судебные служащие должны официально подписаться под судебным кодексом поведения и подтвердить согласие с санкциями, включая уход с должности, если будет доказано, что они нарушили требования кодекса. Представители ассоциации судей, ассоциации юристов, прокуратуры, министерства юстиции, парламента и общественность должны быть вовлечены в процесс выработки стандартов честности судейства. Они также должны помочь определить наилучшие практические действия и контролировать статус жалоб в отношении нарушающих нормы судебных служащих.

Со всех судебных служащих должна строго требоваться открытая *декларация их доходов и недвижимости* и собственности их родителей, супругов, детей и других близких членов семьи. Такие общедоступные декларации должны регулярно обновляться. После назначения их должны проверять и время от времени контролировать независимые и пользующиеся уважением специалисты.

Поскольку широко распространенные *задержки* вызывают как возможность коррупционной практики, так и ощущение коррупции, должно обеспечиваться своевременное выполнение работы. Должны быть разработаны и доступны общественности практические стандарты своевременного выполнения обязанностей.

*В области менеджмента в суде* должны приниматься такие практические меры как ведение официальных записей и прозрачность судебных процедур. Это может осуществляться традиционными способами или путем *компьютеризации судебных файлов (дел)*, чтобы избежать ненадлежащего хранения или «утери» судебных файлов, за восстановление или замену которых требуется «плата». В этом отношении современные технологии должны использоваться судебными органами для повышения эффективности и для исправления коррупции.

Должны быть приняты *принципы вынесения приговора* или другие средства для четкого определения приговоров по уголовным делам и другим судебным решениям, которые настолько исключительны, что создают почву для обоснованных подозрений в пристрастности.

Должны быть разработаны системы *альтернативного разрешения споров*, и они должны быть доступны для обеспечения существования альтернативных средств во избежание реальной или подозреваемой коррупции в судебной ветви власти. Этот общий инструмент имеет дополнительное преимущество для снижения нагрузки на суд путем переноса решения дела за пределы суда, когда на это имеется согласие тяжущихся сторон.

Возможности для надлежащего *давления равных по положению* на судебных служащих должны быть усилены, чтобы помочь поддерживать высокие стандарты неподкупности в судебных органах.

Должен быть учрежден независимый, надежный и быстро реагирующий механизм рассмотрения жалоб для получения, расследования и определения действительности заявлений о коррупции судебных служащих. Такой институт должен включать как действующих, так и бывших судей, а также представителей общественности. Он должен, вероятно, иметь более широкий мандат и, где уместно, быть частью органа в целом отвечающего за назначение, обучение, реформы и дисциплинарные полномочия в судебной области.

При достаточном подтверждении причастности представителя юридической профессии к коррупции связанной с его профессиональной деятельностью, должны применяться соответствующие меры для преследования в судебном порядке, и если его вина будет подтверждена, лишить его права на ведение юридической практики. В дополнение должна отменяться общая практика известная как *односторонняя связь*, на основании чего юристы, ведущие процесс, отдельно встречаются с судьей, выносящим судебное решение по тому же делу. Эти «частные» встречи являются местом, где рождаются и вскармливаются коррупционные действия.

Учрежденные процедуры для расследования заявлений о судебной коррупции должны сформированы с учетом уникальности работы судебных служащих и юристов других специальностей. Должны создаваться соответствующие условия для процесса в случае с судебным служащим, по поводу которого ведется расследование.

Это особенно важно, поскольку судебные служащие уязвимы перед фальшивыми и злобными заявлениями о коррупции со стороны разочарованных участников судебного процесса и других лиц. Должно быть признано, что судьи, как и другие граждане, подвержены уголовному законодательству. У них нет иммунитета от соблюдения общего законодательства и легко можно оспорить, что к ним должны применяться повышенные стандарты соответствия нормам.

Нужно учредить *штат инспекторов* или эквивалентных им независимых опекунов для регулярного посещения всех судебных районов с целью инспектирования записей и отчетов по процедурам,

которые могут представлять опасность для судебной чистоты. Штат инспекторов должен открыто докладывать об имеющихся реальных и ощущаемых заявлениях о коррупции в судебной сфере.

Роль и функции *ассоциаций юристов* и *юридических обществ* в борьбе с коррупцией в судебной сфере должны быть утверждены и усилены. Такие органы должны докладывать об обоснованно подозрительных случаях коррупции в соответствующие органы власти. Они также должны объяснять клиентам и общественности принципы и процедуры для обращения с жалобами на судебных служащих. Такие органы должны также иметь обязанность учреждать эффективные средства для наведения дисциплины среди юристов, причастных к коррупции в судебной сфере с лишением прав на ведение судебной и юридической практики.

Чтобы гарантировать прозрачность судебных процедур и решений, должны быть внедрены системы прямого доступа, позволяющие тяжущимся сторонам получать советы непосредственно у судебных служащих с учетом статуса их дел, ожидающих вынесения решения.

*Семинары* для работников судов должны проводиться для рассмотрения этических вопросов, чтобы бороться с коррупцией среди юристов и для повышения бдительности сотрудников судебной системы в отношении всех форм коррупции. Если этого еще нет, следует организовать издание журнала судей, в котором должна содержаться практическая информация по разным вопросам, которая может повысить честность судейства.

Судебные служащие должны регулярно повышать квалификацию по обязывающим решениям, касающимся *закона о судебном пристрастии* (реальном и кажущемся). Им нужно напоминать об их обязанностях дисквалифицировать (отстранить) себя из процесса за реальную или кажущуюся пристрастность. Для достижения ответственности и *гражданское общество и сотрудники судебной сферы* должны признавать, что юристы работают в обществе, которому они служат. Каждое имеющееся средство для обучения общественности должно использоваться для усиления честности судопроизводства и обеспечения того, чтобы общество было заинтересовано в поддержании честности. Чтобы помочь в обеспечении контроля над функционированием судебной власти, общественность должна быть осведомлена об ее важной функции в демократическом обществе. Следует рассмотреть принятие таких мер, как учреждение *Национального Дня Закона* или *Неделя Закона*.

Должна признаваться роль *независимых средств массовой информации* в качестве бдительного и информированного стража в борьбе с коррупцией в судебной сфере, усиленная поддержкой со стороны самих юристов. Судам должны быть предоставлены средства для назначения, и они должны назначать, *специалистов по связям с общественностью* для разъяснения гражданам важности честности в судебных институтах, процедур, имеющихся для заявлений и расследования коррупции и для получения результатов таких расследований. Эти специалисты должны стремиться снимать любые недопонимания роли и функций судебных органов (как может быть, например, в случае с односторонними процедурами) в обществе.

Нарушение существенной и процедурной свободы действий должно периодически определяться и контролироваться. Уже существуют методы определения и объективного измерения с помощью определенных индикаторов пропорцию постановлений, где судьи нарушают сущностную сторону свободы действий, например, ввиду отсутствия юридических оснований в вынесении судебного решения или по простой юридической оплошности.

Более того, судьи должны подчиняться предсказуемым процедурным стандартам, как это указано в соответствующих кодексах. Распространенной практикой является неоправданное удаление из дел доказательных материалов (например, нарушение процедурной свободы действий) или использование процедурных сроков в качестве стратегического инструмента для извлечения ренты из обращающихся в суд людей. Процедурные сроки должны подпадать под стандарты контроля качества. К судебным процедурам должен применяться такой же «контроль качества», который

используется фирмами частного сектора. В этом случае процедурные сроки должны подпадать под ограничение минимальных и максимальных пределов, за которыми, когда появляются формы процедурных нарушений, суд должен быть тщательно проверен инспекторами судебного совета и внешними гражданскими аудиторами, назначенными в качестве механизма социального контроля.

Далее, со временем, должен быть достигнут баланс между судебной подотчетностью и судебной независимостью. Судебная честность будет зависеть от этого баланса. С этой целью независимость и подотчетность должны периодически объективно оцениваться. Например, судебная независимость должна оцениваться по объективным мерам должностных индикаторов и связанным с бюджетом факторам вкуче с анализом политического давления, прилагаемого к судебным постановлениям и процедурным вопросам.

Некоторые другие политические действия включают в себя:

- систематическое использование психометрических методов как части найма по достоинству, продвижения по служебной лестнице, и увлечения; а также использование биометрии в целях ведения дел;
- создание и использование баз данных для сбора информации по схемам группового и индивидуального поведения, относящимся к ненормативным действиям в системе;
- создание и пользование индикаторами эффективности и репутации судебной «системы» в ведении уголовных дел, поступающих через полицию (в некоторых случаях судебная полиция), прокуратуру, систему судов, и, наконец, через систему тюрем. Этот индикатор позволяет определить схемы ведения ненормативных дел.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Чтобы обеспечить эффективность вышеописанных мер, должна быть создана серия предпосылок:

- Необходимо повысить зарплаты судебным служащим, жалование которых во многих странах довольно низкое. Без справедливого *вознаграждения* будет трудно искоренить традиционную систему уплаты «чаевых» работникам судов за составление документов.
- Следует быть осторожным, чтобы не перегрузить судебных работников избыточным количеством дел и поддерживать их профессиональный интерес и удовлетворение от работы в судебной системе.

Существует несколько причин, почему техническая помощь, предоставляемая системе уголовной справедливости, должна вначале фокусировать свое внимание на судействе. Среди них:

- Общая цель установления господства закона может быть достигнута только, если меры сходные с вышеупомянутыми будут применяться также в других ветвях системы уголовной справедливости, в частности, к прокурорам, юристам, сотрудникам судов, полиции и тюрем. Если на вопросы коррупции в этих органах правопорядка также не обращают внимания, господства закона не будет. Укрепление честности и способности судебной системы должно быть одной из основных целей правительства и тех, кто оказывает помощь системе правопорядка. Прежде всего, ввиду своей независимости, судебная система должна бросать вызов коррупции в своих рядах. Судебная система может отказаться от политического вмешательства, явление, с которым полиция и прокуратура в некоторых странах должны иметь дело ежедневно, намного легче.
- Судебная власть, вполне вероятно, является наименьшим институтом системы охраны правопорядка. Следовательно, программы технической помощи более вероятно должны иметь влияние. В частности, обучение созданию атмосферы честности и способности может легко быть применено для значительной части судей.
- Суды стоят в конце процесса охраны правопорядка. Даже если полиция или прокуратура не особенно усердны, их усилия, вероятнее всего, приведут к судебному разбирательству, в чем судебные органы компетентны и бдительны. В частности, когда у судьи имеются вторичные полномочия дознания (как в случае со многими странами, где действует гражданское законодательство), и он может дать задание провести расследование, существует возможность усилить слабые дела, по которым прокуратура или полиция не в состоянии или не стремится

найти улики, необходимые для осуждения. Если полиция, прокуратура или независимое антикоррупционное агентство с мандатом на проведение расследований и выдвижение обвинений действуют эффективно, а действия судебных органов напротив неэффективны, дела будут передаваться в суд, появятся определенные ожидания, но потом разрушатся, когда суды не вынесут приговор, потому что в них наблюдается недостаточная честность и способность сделать это. Такой сценарий легко приводит к разочарованию в полиции и прокуратуре, а также в обществе и, в итоге, подтверждает мнение, что коррупция выгодна.

При разработке антикоррупционной политики в юридической и судебной областях мы должны принимать во внимание не только затраты и выгоды для общества от искоренения коррупции в целом, но и изменение настоящей и будущей частной выгоды и расходов в восприятии государственных служащих, чья незаконная рента будет иметь тенденцию к уменьшению в результате проведения антикоррупционной политики. Предыдущие исследования говорят, что институциональная инерция в проведении реформ происходит из долгосрочной природы выгод реформы в понимании реформатора, таких как увеличенные возможности в поиске вакансий и профессиональный престиж.

Потенциальные реформаторы в органах власти не могут непосредственно ощутить эти выгоды за короткий срок. С отнесенным на дальнюю перспективу характером этих выгод контрастирует краткосрочный характер основных затрат на реформу, особенно ощущаемое снижение незаконных доходов государственных служащих. Такая асимметрия между близкими расходами и дальними выгодами имеет тенденцию к блокированию политических инициатив, связанных с реформами общественного сектора. Тогда программирование реформы должно гарантировать, чтобы близкие выгоды компенсировали потерю ренты государственными служащими, ответственными за осуществление перемен. В свою очередь, предложения реформы, создающие долгосрочные выгоды членам судебной системы необходимо осуществлять на более поздних этапах процесса реформы.

Например, предыдущие исследования судебных реформ в Латинской Америке утверждают, что институциональная инерция в проведении реформ происходит из долгосрочной природы выгод реформы таких как: повышающаяся стабильность в работе, судебная независимость и профессиональный престиж. У реформаторов отдаленная природа этих выгод контрастирует с близким характером основных расходов на судебную реформу (например, явные выплаты и другие неофициальные стимулы, предоставляемые судебным служащим). Такой контраст между близкими расходами и дальними выгодами, как оказалось, блокирует судебные реформы и объясняет, почему реформы судов, от которых со временем будут выгоды для большинства сегментов общества, часто испытывают сопротивление и задержку. В этом контексте судебные реформы, устанавливающие единообразие, прозрачность и подотчетность в процессе охраны порядка, будут обязательно снижать способность судебных служащих добиваться дополнительных доходов в виде взяток. Тогда программирование реформы должно гарантировать, чтобы близкие выгоды для реформаторов компенсировали потерю незаконной ренты государственными служащими, ответственными за осуществление перемен. Таким образом, начальные реформы должны быть нацелены на близкие выгоды государственных служащих. В свою очередь, предложения реформы, создающие долгосрочные выгоды членам судебной системы необходимо осуществлять на более поздних этапах процесса реформы.

Дополнительные силы также усиливают антикоррупционные инициативы. Мы обычно наблюдаем, что периоды институциональных кризисов идут бок о бок с общим согласием среди гражданских служащих реформировать общественный сектор. Например, в судебной системе кризис общественного сектора начинается в тот момент, когда отставание в работе, задержки и выплаты повышают стоимость доступа граждан в систему. Когда стоимость становится слишком высокой, люди ограничивают свой спрос на услуги судов до точки, где способность судей и других служащих оправдать свои должности и извлечь незаконные платежи из граждан уменьшаются. В такой точке судебные власти загораются идеей реформ, чтобы сохранить свои должности посреди общественного неприятия. В этой точке общественные организации, весьма вероятно, захотят

провести более глубокие реформы во время кризиса, пока предложение реформ содержит источники близких выгод, таких как: более высокие оклады, институциональная независимость и увеличенные бюджеты.

Неудивительно тогда, что развивающиеся страны, включая Коста-Рику, Чили и Сингапур, быстро движущиеся по пути судебных реформ, все испытали глубокий кризис своих судебных систем. В каждой из этих трех стран дополнительные «лежащие на поверхности» выгоды гарантировали политическую поддержку основных магистратов, желавших обсуждать предложения судебной реформы только после того, как глубокий кризис поставил под угрозу их работу. Такие выгоды включали щедрые пакеты в связи с ранней отставкой, продвижение по служебной лестнице для судей и вспомогательного штата сотрудников, новые здания и увеличенные бюджеты.

Тем не менее, чтобы обеспечить продолжающиеся антикоррупционные реформы, близкие выгоды должны быть направлены через постоянно действующие институциональные механизмы, способные поддерживать реформы. Наилучшим институциональным сценарием является такой, где реформы общественного сектора составляют побочный продукт согласия с вовлечением законодательных, судебных органов, судебных ассоциаций и широкой общественности. Однако нужно помнить, что законодатели порой находятся в оппозиции к реструктурированию, в частности, судов и в целом других общественных институтов, из которых многие члены законодательных органов также извлекают незаконную ренту.

Основной вопрос, который следует задать при разработке какого-либо подхода к антикоррупционной общественной политике, это как выработать общественную политику, основанную на здравых и научных принципах, которые могут быть приняты как обществом, так и общественным сектором? Ответ на этот вопрос является необходимым условием для разработки все еще отсутствующего международного согласия по поводу общественной политики в борьбе с коррупцией.

## **КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ**

### *а) Цель*

Кодекс поведения должен быть осуществлен для того, чтобы создать стандарты поведения, совместимые с организационными и этическими принципами справедливости, свободы, честности, лояльности к организации, усердие, уместность личного поведения, прозрачность, подотчетность, ответственное использование ресурсов организации и, где возможно, стандартов поведения к обществу. Кодекс так же должен перечислять наказания за неподчинения правилам затронутых членов или работников.

### *б) Описание*

**Компоненты, входящие в кодекс поведения.** Опыт учит нас, что коду поведения недостаточно содержать в себе только правила по регулировке поведения. Кодекс так же должен иметь систему, которая обеспечивает его осуществление. Поэтому, кодекс должен:

- претворять, лежащие в основе этические и организационные принципы, в конкретные правила поведения;
- продвигать и обеспечивать мониторинг подчинения этим правилам; и
- обеспечить ясные санкции за нарушение правил.

**Восприятие.** Кодекс поведения должен не только осуждать нежелательное поведение, но так же освещать избежание ситуаций, которые могут стать причиной восприятия неуместного поведения, несообразного с кодексом.

**Руководящие принципы.** Кодекс поведения должен притворять организационные и этические принципы соответственных организаций в конкретные и ясные правила поведения. Первым

логическим шагом, еще даже до начала подготовки первого наброска кодекса поведения, ответственная организация должна идентифицировать этнические принципы, которые в наибольшей мере соответствуют определенной организации или профессиональной группы. Вот некоторые из этих принципов, которые применимы к большинству контекстов: справедливость, свобода, честность, лояльность к организации, усердие, уместность личного поведения, прозрачность, подотчетность ответственное использование ресурсов организации.

**Ясность.** Для того чтобы быть эффективным, кодекс поведения должен содержать ясные правила относительно конфликтов интересов, получения подарков и одолжений, принципа конфиденциальности и поведения в политической деятельности. Для того чтобы быть тотчас примененным, кодекс поведения должен быть основан не только на этических и моральных табу, но и на жестких и понятных запретах поведения, или лучше сказать – «кодекс практики». Кроме того, кодекс поведения должен содержать в себе правила относительно последствий их нарушений. Просто констатировать, что определенное поведение запрещено, без так же ясной идентификации взысканий за неподчинение, в основном неэффективно.

**Кодекс поведения для частного и государственного сектора.** Потребность установления ясных правил поведения усиленно признается как частным, так и государственным сектором. Необходимые стандарты различны в различных профессиональных группах. Также различается и соответственный уровень ответственности, связанной с конкретными действиями, исполняющимися организациями и профессиональными группами.

**Общие правила поведения для государственного сектора.** Кодекс для государственных лиц должен усилить определяющие принципы гражданской службы, лояльность к интересам общества. Их наипервейшая задача-обязанность перед страной. Они не должны предпринимать никаких действий во время службы, которые конфликтуют с их прямыми обязанностями. Поэтому кодекс поведения стремиться гарантировать, чтобы официальные лица исполняли свои обязанности и функции эффективно, продуктивно и честно.

**Беспристрастность, независимость и конфликт интересов.** Государственные лица должны сделать все, что в их силе, чтобы быть беспристрастными и независимыми, во избежание ситуаций, заканчивающиеся конфликтом интересов или воспринятые как таковые. Они не должны использовать свое служебное положение для личных обогащений или обогащений супруга, детей или неуместной выгоды какого-либо другого человека. Следовательно, государственные лица должны избегать всех ситуаций, где их личные интересы (денежные или какие-либо другие) конфликтуют или потенциально могут конфликтовать с их общественными обязанностями. Так же они не должны ставить себя в зависимость, когда они морально обязаны оказывать предпочтительное обращение или особое рассмотрение дел для человека или организации. Государственные служащие должны избегать вложений в акции предприятий, где в дальнейшем будет конфликт интересов как результат их государственных обязанностей. В особенности, они должны избегать напрямую или косвенно предложенные дары, денежные подарки, займы или что-либо, имеющее денежную ценность за действие или бездействие во время исполнения своих обязанностей. Государственные служащие и их семьи должны стремиться избегать всех ситуаций, в которых прямое или косвенное получение или ожидание получения даров, гостеприимность, займы, наследство, бесплатное размещение или какие-нибудь другие выгоды, которые могли бы быть интерпретированы как возможность влияния на их официальные правовые обязанности к выгоде или невыгоде заинтересованных лиц или целых групп. Чиновникам, тем не менее, разрешается принимать:

- личные подарки или блага от своих родственников или друзей по тем праздникам и традициям, которые приняты обществом;
- книги, предоставленные издателями на поздравительной основе; и
- ссуда, выданная заемным учреждением в его обычном русле ведения дел и на тех же общих основаниях, предоставленных людям, не являющимся официальными юридическими лицами;
- стипендии, присужденные на тех же условиях, которые были и у других кандидатах.



В сомнительных ситуациях, государственные служащие должны спрашивать совет у вышестоящих на иерархической лестнице.

**Ответственное управление государственными ресурсами.** Государственные лица должны стремиться обеспечить ресурсы, за которые они несут ответственность, управлением в наибольшей степени эффективным как в материальном плане, так и в старании использования их на все сто процентов. Государственные лица должны быть скрупулезны в использовании государственной собственности, служб и помещений и должны в каждом случае предотвращать неправильное использование другими людьми. Они никогда не должны использовать свое служебное положение для неуместного продвижения личных и семейных финансовых или других интересов. В любых сделках, на правах организации, с которыми существует финансовая заинтересованность, государственные служащие должны всегда помнить об их наипервейшей обязанности – защите национальных интересов. Это в особенности важно, когда идет речь о действиях, официально не зарегистрированных в протоколе (например, неофициальные встречи и торжества).

**Прозрачность и ответственность.** Для того чтобы обеспечить подчинение принципам, упомянутыми выше, и так же усилить уверенность общественности к государственной службе, государственные служащие, держащие управленческие и политические позиции, должны раскрыть перед своими нанимателями все личное имущество, активы и пассивы. Это должно быть сделано до преступления к должности. Они так же должны повторять декларацию своих активов на постоянной основе во время службы. Государственные лица должны объявить о своей заинтересованности в частных компаниях тоже. Где существует личная финансовая заинтересованность, наверняка поднимется конфликт в глазах общественности. Личная обязанность чиновников выражается либо в требовании разрешить конфликт, либо в ликвидации заинтересованности, либо в уходе в сторону от государственных дел спорного статуса. Чиновники должны в обязательном порядке информировать выше стоящих начальников, когда оказываются в ситуации действительного или потенциального конфликта интересов. В этом случае произошедшее должно быть подробно изложено и задокументировано. Изложенная информация должна быть доступна для внимательного исследования властями. В дополнении, государственные лица, имеющие непосредственную финансовую заинтересованность в деле, за которое они ответственны как лица, дающие совет, обязаны декларировать свою заинтересованность начальнику. Эта заинтересованность выражается в формальной или неформальной дискуссии.

**Конфиденциальность.** Официальные лица должны придерживаться данной раньше присяге секретности и должны сохранять конфиденциальность информации, которая подходит под статью секретности. Государственные лица должны быть связаны профессиональной тайной, которая распространяется как на совещания, так и на конфиденциальную информацию, полученную при исполнении служебных обязанностей. Чиновники не имеют права использовать информацию, приобретенную во время работы для получения прямых или косвенных финансовых выгод для себя или любого другого человека. В особенности, им следует скрупулезно избегать инвестиций и трансакций, в которых они имеют неоправданное или неуместное преимущество. При уходе с работы, отставки, выходе на пенсию, государственные лица должны сохранять конфиденциальность информации, полученной во время работы. После отхождения от государственных дел, чиновники не имеют право использовать приобретенную во время службы конфиденциальную информацию. Они так же должны стремиться к тому, чтобы новые работники или бизнесы не получили предпочтительное обращение, используя личные контакты и влияние бывших гражданских служащих.

#### ***ОСОБЕННЫЕ ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ***

##### ***а) Гражданские государственные служащие***

***Дополнительная служебная деятельность.*** Как и другие люди, государственные служащие наделены свободой выражения, вероисповедания, ассоциаций и собраний. Однако при

осуществлении этих прав им нужно всегда вести себя таким образом, чтобы сохранять достоинство своей должности и беспристрастность и независимость государственной службы. Следовательно, государственные служащие не должны быть членами какого-либо общества или организации, имеющей практику дискриминации по расовым, половым, религиозным и этническим признакам, или чьи цели несовместимы с функциями и достоинством их должности.

**Правильность поведения.** Поведение государственных служащих должно всегда отражать достоинство их должности. Они, следовательно, должны действовать вежливо, честно и правильно и гарантировать, что их поведение не будет дискредитировать государственную службу и ее честность и что уважение может быть сохранено. Это включает, в частности, уважение местных законов. Государственные служащие должны также избегать непристойного внешнего вида и ненадлежащих социальных связей, которые ставят под сомнение способность государственного служащего беспристрастно выполнять свои обязанности или которые понижают репутацию государственной службы.

#### **б) Полицейские**

В дополнение к общим правилам поведения государственных служащих в кодексе поведения для полицейских должны содержаться правила, подчеркивающие их особую ответственность в связи с созданием безопасной обстановки, включая предотвращение и сдерживание преступлений и защиту граждан от зла. Он также должен поощрять полицейских сотрудничать на всех уровнях с другими правительственными и неправительственными организациями и лицами при исполнении их служебных обязанностей.

#### **в) Члены Парламента**

**Использование парламентских структур.** В дополнение к вышеупомянутым общим правилам для государственных служащих, члены парламента не должны пытаться использовать парламентские структуры для подрыва организационных решений или политики.

**Использование парламентского мандата.** Далее парламентарий не должен продвигать какие-либо вопросы в парламенте в обмен за вознаграждение.

#### **г) Члены Кабинета**

**Министры и другие члены Кабинета.** В дополнение к вышеуказанным общим правилам для государственных служащих и членов парламента министр должен принять стандарты поведения выше, чем у других категорий служащих.

**Подотчетность Парламенту.** Министры должны признавать, что полное и истинное раскрытие и подотчетность парламенту являются краеугольными камнями демократии. Они не должны преднамеренно вводить парламент в заблуждение по вопросам своей министерской компетенции, крайней санкцией за такое деяние предусматривается отставка. Министры должны всегда уважать коллективные решения Кабинета и признавать их обязательными для себя. Если министр не может открыто поддержать решение Кабинета, правильным будет увольнение из него. Министры должны признавать, что они обязаны быть полностью подотчетными парламенту по всем денежным средствам, которые они уполномочены потратить, инвестировать или занять.

**Конфликт интересов.** Далее они не должны участвовать в каких-либо дискуссиях по вопросам, по которым у них имеется заинтересованность, и должны удаляться из зала заседания Кабинета во время таких обсуждений.

**Поступление на работу после ухода из правительства.** Министры уходящие с поста в правительстве должны быть осторожны в принятии предложений на занятие той или иной должности

или участие в бизнесе в период сразу после их ухода из правительства. Необходимо проявлять особую осторожность, принимая предложения о работе или становясь задействованными во внутреннем руководстве делами частных лиц, компаний или других органов,

- . которые имеют контрактные связи с правительством страны;
- . которые получают субсидии или выгоды от правительства, и которые при этом не получают каким-либо сегментом общества или обществом в целом;
- . в которых правительство является акционером;
- . которые получают правительственные займы, гарантии или другие формы финансовой помощи;
- . с которыми департаменты правительства в данный момент имеют особые отношения.

**Секретность.** Любая секретная информация, полученная во время нахождения на посту, не должна использоваться, следует быть осторожными, чтобы бывшие министры не использовали контакты и личное влияние для получения преимуществ для нового работодателя или бизнеса.

**Функции предосторожности после избрания нового правительства.** Министр должен признавать, что государственные служащие связаны соглашением в период после объявления выборов. В течение этого периода времени правительство не должно, за исключением чрезвычайных случаев, делать новые значительные назначения или заключать новые контракты, давать обязательства, которые свяжут новое правительство. Министры должны признавать, что нарушение этого соглашения может оправдать пересмотр новым правительством любого и всех таких назначений, контрактов или обязательств.

#### *е) Служащие юстиции*

Служащие юстиции должны понимать, что независимый, сильный и уважаемый суд необходим для беспристрастного правосудия в демократическом государстве.

**Соответствие поведения.** Юридические лица должны быть терпеливы, достойны и вежливы к обвиняемым судебным заседателям, людям, практикующим закон и ко всем другим, с которыми имеют дело во время работы. Они должны требовать того от людей практикующих закон, служебного персонала и всех других, находящихся под их контролем.

**Право быть услышанным.** Юридические лица должны согласовывать право быть услышанным в соответствии с законом всем заинтересованным в процессе или их легальным представителем. Также, кроме случаев, когда это оговорено законом, они не должны начинать, поддерживать разговоры, в которых не присутствуют все заинтересованные участники, заинтересованные в процессе. Это включает в себя как письменные, так и устные разговоры в начатом или уже законченном процессе.

**Комментарии о начатых или уже законченных процессах.** Юридические лица должны воздерживаться от комментариев о законченных или ещё продолжающихся слушаниях в суде своей страны, а также должны требовать такого же воздержания от персонала суда, находящегося под их непосредственным контролем. В тоже время юридическим лицам должно разрешаться делать отчеты по их официальным обязанностям и для объяснения процедуры судейства, нужно иметь в виду, что такие заявления не причиняют ущерб неприкосновенности юридической и административной справедливости.

**Дисквалификация.** Юридические лица должны дисквалифицировать себя в слушаниях, в которых их беспристрастность может, подвержена сомнению, включая и не лимитируя в случаях описанных ниже:

- у них есть личное косвенное влияние или предвзятость, относящееся к группе. А также знание фактов находящихся в споре;
- лиц, практикующих закон, с которыми они раньше учились, а также юридические лица, заинтересованные в разрешении спорных вопросов;

- Они знают лично или как юридические лица, а также их супруги или дети о финансовой заинтересованности, которая может основательно повлиять на принятое решение; они или их супруг, или человек, являющийся родственником одному из них, или супруг этого человека являются участниками или их доверенным лицом; действующий, как лицо, практикующий закон; юридическое лицо знает о заинтересованности в решении суда.

В таких случаях юридические лица должны быть дисквалифицированы и отдалены от слушаний, где у них есть финансовая, личная или опекунская заинтересованность в процессе. Они могут, вместо удаления от ведения дела, показать основу для дисквалификации, если во время открытия этих фактов участники, их представители, адвокаты сами (без участия юридического лица) примут решение о существенности или не существенности финансовой заинтересованности судьи. Если они решат, что его заинтересованность несущественна то он может продолжить участие в слушаниях.

**Дополнительные занятия.** Юридические лица могут служить как директора, доверительные лица, помощники в познавательных, религиозных, благотворительных или общественных организациях, которые не способствуют экономическому или политическому преимуществу их членов. Они не должны быть членами организации, которая будет привлечена к слушаниям. Также у них должна быть свобода выбора при формировании и объединении ассоциаций судей или других организаций, в которых они могут усовершенствовать свои профессиональные знания. Юридические лица не должны начинать служить, если их обязанность будет конфликтовать с их же беспристрастием или будет воспринята как таковая. Судья также не должны работать в арбитражном суде или быть адвокатами. Юридические лица имеют право владеть инвестициями, частной собственностью. Но они не имеют право быть управляющими, партнерами, помощниками в этих инвестициях. Владение собственным бизнесом и инвестициями запрещено, если это:

- отразится неблагоприятно на юридической беспристрастности;
- вмешивается в обычное ведение дел;
- приводит к злоупотреблению юридическими полномочиями
- вовлекает работников юстиции в частые сделки с практикующими юристами или людьми могущими предстать перед судом.

### **ОБЩИЕ ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ ДЛЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА**

Кодексы поведения для частного сектора разнообразятся по очевидным причинам, зависящим от соответствующей профессиональной группы, организации или компании, к которой они относятся. Ниже приводятся некоторые примеры, хотя они ни в коей мере не исчерпывающие.

#### ***а) Журналисты***

Кодекс поведения для журналистов должен расширять, поддерживать и усиливать честность и независимость профессии и должен соблюдать высокий стандарт поведения. Он должен охранять и защищать свободу выражения и стремиться снимать любые формы утаивания новостей и цензуры. Кодекс должен предотвращать отрицательную клановость, расизм и любые другие формы дискриминации на основании цвета, убеждений или пола. Он должен обеспечивать точность распространяемой информации и правильность ее интерпретации. Кодекс должен осуждать сенсационность, фальсификацию и искажение фактов, напрямую или опосредованно, через избирательное восприятие или неправильное представление фактов. Далее, кодекс должен с помощью следственной журналистики предотвращать распространение несправедливых заявлений. Наконец, он должен обращаться в публикациях к коррупции и другим неправильным побуждениям и должен предоставлять руководство по сбору, анализу и интерпретации фактов.

#### ***б) Частные компании***

Возможное содержание кодексов поведения для частных компаний будет в большой степени зависеть от сектора бизнеса компании, ее размера и ее организационной структуры. Следовательно,

невозможно установить универсальные правила. Однако кодекс поведения для частных компаний может, где это уместно, содержать правила по таким вопросам как лояльность по отношению к работодателю и уважение местных законов. Он может также обращаться к вопросам деловой вежливости, «откатов», т.е. любых денежных средств, комиссионных, кредитов, подарков, чаевых, ценных вещей или любых компенсаций, предоставляемых напрямую или опосредованно любому генеральному подрядчику, сотруднику генерального подрядчика, субподрядчику или сотруднику субподрядчика с целью неправильного получения или вознаграждения благоприятного отношения в связи с главным контрактом или относящимся к нему субконтрактом и других форм конфликта интересов. Далее он может содержать правила приема на работу действующих или бывших государственных служащих, обращение с конфиденциальной информацией, которая принадлежит компании, ее клиентам, поставщикам и своим сотрудникам, использование ресурсов компании, ведение полных и точных документов, записей и сообщений, практику участия в тендерах и переговорах. Он должен также предоставлять руководство по деловым связям с клиентами, поставщиками и представителями, по использованию внутренней информации и инвестиций в ценные бумаги, по соответствию антитрестовым и торговым инструкциям, международной деловой практике, производственным взаимоотношениям и надлежащему поведению, корпоративному гражданству и связям с общественностью, политическому вкладу, качеству продукции и соответствие требованиям по охране окружающей среды.

### ***ВЫПОЛНЕНИЕ КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ***

Чтобы обеспечить соответствие кодексу поведения, не достаточно распространять кодекс и заставлять членов и сотрудников организации читать и подписывать его. Интегрированная стратегия осуществления должна быть спланирована с учетом «мягких» и «жестких» мер, чтобы действие членов организации в соответствии с кодексом. Кодекс, следовательно, должен содержать правила, поощряющие и контролируемые соответствие требованиям кодекса всех сотрудников, членов и/или государственных служащих с четкими штрафными санкциями, предусмотренными в случае нарушения кодекса.

Следует также понимать, что меры для обеспечения выполнения кодекса поведения должны быть сформулированы во время процесса разработки. Один из способов для обеспечения того, чтобы большинство служащих соответствуют кодексу, является вовлечение как можно большего их числа в подготовку кодекса. Образцовое поведение должно вознаграждаться, а менеджеры должны постоянно обеспечивать моральное лидерство. Сотрудники должны проходить регулярную подготовку по вопросам честности и по тому, что каждый сотрудник может сделать для соответствия его коллег нормам кодекса на рабочем месте. Давление равных и отзывы равных также должны поощряться.

Должны быть предусмотрены дисциплинарные санкции наряду с системой, обеспечивающей то, что уголовное дело инициируется, когда это уместно. Должен быть организован орган или существующий орган обеспечен мандатом и инструментами для наблюдения за поведением членов организации и для наведения дисциплины среди тех, кто не придерживается кодекса поведения.

Должна быть организована горячая телефонная линия для получения советов и предложений, даже анонимных, относительно взглядов по надлежащему поведению. Следует организовать систему подачи жалоб, позволяющую потребителям услуг обращаться с жалобами, либо по «горячей линии», либо другими способами во внушающую доверие и независимую структуру. Входящие жалобы должны вноситься в компьютеризированную менеджерскую систему, позволяющую анализировать и контролировать жалобы, отслеживать подаваемые заявления, принятые меры, результаты любого расследования и связанные с этим дисциплинарные или судебные процедуры.

Любой член организации, которому становится известно о заявлении о неэтичном, ненадлежащем, криминальном или непрофессиональном поведении служащего, обязан немедленно предпринять

адекватные меры для доведения этого до соответствующего органа. Должна быть установлена практика подачи свистка, и должна быть гарантирована адекватная защита для тех, кто подает сигнал.

#### ***в) Предпосылки и Риски***

Основным риском для кодекса поведения является то, что его исполнение или обеспечение зачастую бывает неэффективным ввиду того, что:

- не дается четкого указания относительно предписанного или поощряемого поведения;
- заинтересованные стороны не были вовлечены в создание кодекса;
- имеется поддержка старшего руководства, предоставляющего ролевую модель;
- люди, к которым они обращаются просто не знают их;
- люди, которым государственные служащие будут оказывать услуги, не знают их;
- их назначение не контролируется.

Неисполняемый существующий кодекс может послужить распространению цинизма среди тех, кто должен его придерживаться. Чтобы кодекс действительно улучшал профессиональное и этическое поведение тех, к кому он обращен, важно, чтобы описанные выше шаги воспринимались с полной серьезностью.

### **АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ СОВЕТ**

#### ***а) Цель***

Антикоррупционный Координационный Совет может служить в качестве общественно-частного партнерства и хорошего «сторожевого пса» для запуска, осуществления и мониторинга стратегии государственной чистоты страны. Его мандат обычно включает:

- разработка на широкой основе интегрированной стратегии государственной чистоты страны;
- контроль ее осуществления;
- перевод антикоррупционной политики стратегии государственной чистоты и плана действий в законодательную сферу;
- обеспечение широкой поддержки стратегии государственной чистоты общественностью;
- гарантия движущей силы для осуществления стратегии государственной чистоты и антикоррупционного плана действий.

В целом Совет может координировать антикоррупционную деятельность и мотивировать функции различных институтов, занятых в борьбе с коррупцией.

#### ***б) Описание***

**Члены.** Основная проблема при наборе сотрудников в Координационный Совет заключается в назначении представителей властных структур, бизнесменов и рядовых граждан, известных своей честностью и уважаемых за это. Совет состоит из представителей исполнительной, судебной, законодательной ветвей власти, а также представителей избирательных комитетов и государственных служащих, работающих в основных департаментах таких как: таможня, снабжение, налоговые службы и органы местного самоуправления. В нем также могут участвовать представители правительства, лидеры религиозных групп, неправительственных организаций, бизнеса, средств массовой информации и групп с особым интересом.

**Задача.** Задача Совета заключается в том, чтобы подготавливать заседания по рассмотрению вопросов государственной чистоты и планирования действий. Он также должен определять приоритетные области, планировать последовательность выполнения стратегии государственной чистоты, соблюдая баланс ближних, средних и дальних целей реформы и создавая механизмы для повышения информированности общества и поощрения ширококомасштабного участия граждан.

**Подкомитеты.** В случае долгосрочных инициатив, таких как институциональные и финансовые реформы, имеющие тенденцию быть техническими по своей природе, Совет может создавать специализированные объединенные подкомитеты и назначать им конкретные области деятельности.

**Юридическая база.** Совет может быть создан на основе закона или декрета, но в этом зачастую нет необходимости.

Координационный Совет может иметь следующие функции:

**Секретариат.** В некоторых странах Координационный Совет наблюдает за секретариатом, который занимается интеграцией деятельности рабочих групп и организаций, которые посвятили себя осуществлению реформ в соответствии с антикоррупционным планом действий. Среди прочих это могут быть группы, работающие над реформой государственных администраций, отменой регулирования, приватизацией, бюджетом, налогообложением, банковской сферой.

**Форум для участия граждан.** Координационный Совет может выступать в качестве форума для участия граждан в процессе улучшения государственных институтов. Он обычно указывает действия на ближайшую перспективу, такие как: администрирование подписания официальными лицами обязательств честности и другие «быстрые победы», направленные на создание общественного доверия к реформе и придания толчка переменам. Совет может также способствовать долгосрочным институциональным реформам путем задействования государственных структур в осуществлении и оценке программ реформ.

**Специальные задачи.** Кроме этих общих задач Совет может осуществлять специальную деятельность. Например, Он может разрабатывать систематический подход к построению честности путем обеспечения включения вопросов чистоты в повестку экономической реформы. Далее, центральная координация экспертной помощи по вопросам честности, предоставляемая Советом может давать оперативную и надежную информацию. Прямая связь между правительством и институтами гражданского общества для проведения исследований, сбора информации и повышения осведомленности общественности максимально увеличивает обмен опытом и гарантирует нацеленное на результат сотрудничество. Наконец, Совет может заказывать обзоры и инспектирования, предоставление других услуг, а также работу по повышению осведомленности общественности и проведение семинаров по честности и чистоте работы государственных служащих.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Будучи центром стратегии государственной чистоты, Совет должен быть чрезвычайно внимателен к решениям и действиям, которые могут иметь тенденцию к подрыву доверия общественности к нему. В частности можно выделить четыре области типичных неудач.

**Определение членства.** Недостаточно того, чтобы члены Совета были набраны из широкой группы. Наиболее важной особенностью Совета является воспринимаемая честность и независимость выбранных лиц. Если его члены не пользуются необходимо высоким уровнем честности в глазах общественности, особенно в ситуациях безудержной коррупции, он не сможет построить необходимый уровень доверия.

**Выбор и содействие амбициозным целям.** Временные рамки и задачи должны быть выбраны очень осторожно. Слишком часто кажется, что коррупцию легко преодолеть, потому что правительство открыло ее как приоритетную задачу. Даже если такой подход, весьма вероятно, вначале зажжет искру энтузиазма в широкой группе людей, создавая тем самым толчок и даже более сильную поддержку, на среднесрочной и долгосрочной перспективе он окажется контрпродуктивным. Если цели не достигнуты, начальный энтузиазм уступит место разочарованию, которое полностью затмит все, что было сделано.

**Неудача попытки приблизить реформы к людям.** Поддержка общества существенна, как это уже упоминалось. Одной из главных задач Совета является создание, поддержка и постоянное обновление этой поддержки.

**Отсутствие вовлеченности всех заинтересованных сторон.** Существует два аспекта в связи с вовлечением широкой группы заинтересованных сторон. Первый, привлечение к участию только некоторых заинтересованных сторон может нанести серьезный ущерб доверию к Антикоррупционному Координационному Совету. Второе, Непривлеченные заинтересованные стороны могут подняться против реформы и серьезно повредить ей. Также очень важно привлечь к сотрудничеству те заинтересованные стороны, которые отличаются особой коррумпированностью или воспринимаются как таковые.

## ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА

Методы	Основополагающее описание
* Обнародование государственными должностными лицами имущественного состояния и задолженностей	Задача данного средства состоит в том, чтобы повысить подотчетность и честность государственных служащих путем обеспечения прозрачности их доходов и активов.
* Остров честности/ Пакт о честности	Так называемый Остров честности, или Пакт о честности – это контракт или соглашение между правительственной структурой, заключающей государственный контракт и заинтересованными участниками торгов или провайдерами услуг. Обе стороны соглашаются и договариваются о том, что в течение каждого этапа правительственного проекта каждая из них станет воздерживаться от предложения взяток или приема таковых, или же от каких бы то ни было прямых или косвенных неправомерных преимуществ.
* Административное и процедурное упрощение	Принятие логически последовательных и предсказуемых критериев с целью сокращения процедурных сложностей и злоупотреблений субстанциональной/процедурной свободой действий со стороны государственных должностных лиц является ключом к сокращению практики коррупции, повышению честности и совершенствованию оказанию услуг.
* Повышение подотчетности посредством ориентированного на результат управления	Целью применения данного средства является повышение подотчетности в государственном секторе посредством применения стиля руководства, основывающегося на результатах, иными словами – на итогах и воздействиях, а также на награде за хорошую работу.
Открытый бюджетный процесс и открытое принятие решений	Имеется в виду проведение открытых административных совещаний при формировании бюджета или принятии важных решений, на которые приглашаются представители общественности и на которых выслушиваются комментарии этих представителей.
Эффективность правительственного аппарата	Повышение эффективности работы государственно-ведомственных структур путем регулярного пересмотра ведомственных процедур и изучения жалоб граждан.
Деперсонализация правительственного аппарата	Подразумевается сокращение контактов лицом к лицу между гражданами и официальными лицами.
Наблюдательные группы	Независимые, состоящие из граждан, наблюдательные группы проводят мониторинг административных решений и действий, анализируют потенциально неправильные моменты и передают огласке правонарушения и факты ненадлежащего поведения.

\* Эти способы более подробно описаны в настоящей главе.



## ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ИМУЩЕСТВЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ЗАДОЛЖЕННОСТЕЙ

### *а) Цель*

Задача данного средства состоит в том, чтобы повысить подотчетность и честность государственных служащих путем обеспечения прозрачности их доходов и активов. Повышенная прозрачность аккумулирования имущества/задолженностей [обязательств], а также подарков, врученных государственным должностным лицам, служит сдерживающим средством против недозволенного обогащения в результате коррупционных действий. Раскрытие активов также может помочь в проверке голословных обвинений в коррупции и обеспечить представление или исследование доказательств в рамках последующего судебного преследования.

### *б) Описание*

Обязанность раскрывать свои доходы может принять формат поручительства в профессиональной честности, подписанного всеми правительственными чиновниками, эта обязанность может содержаться в кодексе поведения, или же она может быть обусловлена законодательно. Такого рода обязанность может быть применима лишь к высшему уровню исполнительной, законодательной и судебной властей, ко всей государственной службе, или же она может быть сведена к тем функциям государственной службы, которые особенно подвержены коррупции.

Существенным представляется, чтобы обнародование доходов происходило в момент вступления в должность. Впоследствии данная информация должна обновляться на регулярной основе.

Независимая структура, такая как омбудсмен, генеральный инспектор или антикоррупционное агентство, должно проводить мониторинг этих декларация о состоянии активов и их точность.

Нереалистично полагать, что законы, требующие раскрытие нелегальных финансовых получений государственными чиновниками, приведут к чистосердечным признаниям. Тем не менее, законы или правила, требующие всеобъемлющее раскрытие финансовых доходов, предоставят базу, на которой можно отслеживать незаработанные доходы и осуществлять выдвижение обвинений. Обнародование финансовых данных как таковое должно включать все финансовые обязательства и отношения, резюме существенных финансовых действий (например, внереализационные доходы, предпринимательская деятельность, поступления за пределами доходов, продажи, покупки, обмен подарками, любые активы, выходящие за пределы некоторой суммы, равно как и детали всех крупных расходов).

Непомерные активы и доходы, подарки и обязательства – все это индикаторы нарушения норм, если все это не согласуется с заработанным жалованием. Могут возникнуть подозрения и, соответственно, может быть начато расследование. Информация, содержащаяся в финансовой декларации, может обеспечить отличный базис для обнаружения нелегальных источников дохода. Даже если невозможно отыскать иных существенных свидетельств для поддержания обвинения в коррупции, раскрытие информации может оказаться достаточным фактором для дисциплинарного действия, в частности, для отставки.

Для того чтобы быть эффективными, наказания за нераскрытие сведений о доходах или указании заведомо неправильных сведений, должны быть достаточно суровыми, чтобы служить сдерживающим средством. Соотносимым стандартом для определения такого наказания, может стать нарушение законов в отношении незаконного обогащения и т.п.

В дополнение к обязанности подавать декларации о раскрытии своих доходов государственные служащие должны давать последующие разъяснения, требующиеся для подтверждения точности своих деклараций.

Поскольку раскрываемая информация о своих активах и пассивах включает в себя весьма чувствительные и личные по характеру данные, конфиденциальность в отношении подающих соответствующие декларации должна быть под защитой. Доступ к таким данным ограничивается, и принимаются меры к тому, чтобы данными не злоупотребили.

### ***РАЗНОВИДНОСТЬ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОЖЕРТВОВАНИЯ***

Уточнение в связи с рассматриваемым статусом раскрываемой информации касается поддержки политической деятельности. Законы о раскрытии информации, касающиеся политического финансирования, могут оказаться полезными в плане принуждения кандидатов на те или иные посты, а также политические партии обнародовать полученные ими пожертвования. Такой подход позволил бы избирателям и средствам массовой информации реагировать на пожертвования [взносы] по мере получения сведений об этих пожертвованиях. С учетом этого было бы целесообразно требовать обнародования данных о таких пожертвованиях в течение 48 часов с момента их получения.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Поскольку целями применения данного инструмента являются, во-первых, усиление подотчетности и, во-вторых, создать некоторую базу для возможных расследований, то релевантные правила обнародования сведений должны распространяться, как минимум, на супругов и имеющих на иждивении детей соответствующих публичных политиков. В зависимости от культурно-социальных традиций той или иной страны требования обнародования информации могут охватывать и иных лиц.

Если обязанность по раскрытию имущественных сведений выходит за пределы наиболее близкого семейного круга, прорастает большая необходимость удостоверения сведений. Так, в культурно-социальных системах, в которых не является чем-то необычным для расширенной семьи обеспечивать значительную поддержку в денежной или, например, в жилищной форме, важно принимать в расчет этот факт при оценивании стиля жизни субъекта. Первоначальное утверждение о том, что определенный субъект живет не по средствам, может быть с легкостью опровергнуто тем, что он (или она) получал(-а) финансовую помощь от членов своей семьи. При этом, впрочем, требования об изучении происхождения средств, имеющихся в наличии у «семейных доноров». Нередко коррумпированные должностные лица пользуются своим большим семейством как источником субсидирования, неправомерно полученным богатством. Всякий метод подтверждения должен быть нацелен на обеспечение точной, изначальной оценки образа жизни. Метод, в свою очередь, должен быть ясным и прозрачным, чтобы не вызвать критики.

Обязанность декларировать свои активы может базироваться на ряде инструментов [методов]. Обязательство честности является самым «дружеским» по характеру и желательным инструментом, поскольку считается, что такое обязательство реализуется при полной осведомленности и согласии соответствующего служащего, становясь – по сути – обязующим контрактом. Будущие служащие обнаружат, что противостоять принятию такого инструмента оказывается делом непростым. Те, кто выступит с возражениями, могут не выдвинуть в качестве причины – неделание раскрывать элементы своей личной жизни или личной жизни членов своей семьи. В таких ситуациях потенциальный служащий вынужден будет выбирать между стремлением быть принятым на службу и опасением раскрытия своего финансового статуса. Важно здесь подчеркнуть, что конфиденциальность таких деклараций воспринимается серьезно агентством, отвечающим за сбор, подтверждение и ведением раскрытой информацией. Представление такой информации будущему служащему и сообщение о неприкосновенности раскрываемых сведений может снизить обеспокоенность относительно подписания обязательства о честности. Другие, более агрессивные методики рассматриваются в разделе принятия законов.

Применение декларации о доходах в качестве результативного метода мониторинга и сдерживания коррупции требует вдумчивого подхода. Например, учреждение, занимающееся таким

мониторингом, должно обладать полномочиями на ведение расследований, чтобы получить доступ к источникам информации, могущим подтвердить или опровергнуть то, что изложено в декларации. Персонал этого учреждения должен быть предусмотрительным, заслуживающим доверие и высококомпетентным. Там, где персональные ограничения не позволяют результативно проводить проверку всех и каждой группы сведений, учреждение разрабатывает эффективную методику проверки случайного ряда сведений о доходах, акцентируя при этом определенные группы сведений на базе прозрачных критериев, равно как и на базе фактов из средств массовой информации и ставших всеобщим достоянием историй. После установления того, что вероятнее всего имели место ненадлежащие действия, материалы передаются на рассмотрение в антикоррупционной агентство или иное компетентное учреждение.

## **ОСТРОВ ЧЕСТНОСТИ/ ПАКТЫ О ЧЕСТНОСТИ**

### *а) Цель*

Так называемый Остров честности, или Пакт о честности – это контракт или соглашение между правительственной структурой, заключающей государственный контракт и заинтересованными участниками торгов или провайдерами услуг. Обе стороны соглашаются и договариваются о том, что в течение каждого этапа правительственного проекта каждая из них станет воздерживаться от предложения взяток или приема таковых, или же от каких бы то ни было прямых или косвенных неправомερных преимуществ. Практика такого рода нацелена на следующее:

Участники торгов и провайдеры услуг воздерживаются от вовлеченности в какую бы то ни было форму взяточничества, при удостоверении, что конкуренты станут действовать аналогичным образом; административные структуры приложат все усилия к тому, чтобы предотвратить коррупцию или вымогательство со стороны своих служащих.

Стимулирование конкуренции между теми, кто стремится к вступлению в деловые связи с правительством, что ведет к снижению расходов денег налогоплательщиков.

Повышается прозрачность процессов и подотчетность административных структур.

### *б) Описание*

*Договоренность.* Ответственная государственная контора и потенциальные участники тендеров договариваются о том, что взятки не будут требоваться, приниматься, выплачиваться или обещаться. Такое соглашение должно включать в себя санкции в отношении правительственных служащих и участников тендеров или провайдеров услуг. Также должна быть обеспечена прозрачность отборочного процесса и обнародование всякого рода платежей правительства подрядчикам, а также подрядчиков – субподрядчикам. Как правительственные органы, так и субподрядчик должны в письменной форме указать свои процедуры и меры предосторожности [гарантии], чтобы действовать в русле пакта об отказе от взяток и о прозрачности деятельности.

*Посредники и агенты.* Посредники и агенты часто используются бизнесами для сокрытия взяток. Для того чтобы быть максимально эффективными, соглашение об «острове честности» или пакт о честности должны включать в себя ясно сформулированные правила относительно запрета прибегать к услугам агентов, координаторов и прочих посредников, которые в разного рода схемах вызывают ситуации с взятками.

*Санкции.* Договоренность [или соглашение] также должно содержать четкие пункты о санкциях в дополнение к тем, которые уже содержатся в уголовном праве. Так, риск потери права подрядчика на выполнение контракта призван удержать его от дачи взяток. К наказаниям недобросовестного подрядчика относятся и такие меры, как приостановка действия лицензии, отказ в будущем в возможности претендовать на подряды, порицание в своем «цехе». Для государственных служащих

наказание может быть в виде увольнения, уменьшение или отказ в начислении пенсии или иных серьезных санкций.

*Свидетельства.* В договоренности указывается уровень свидетельства о нарушениях, которого должно быть достаточным для введения в действие санкций, предусмотренных контрактом. В этой связи важно, чтобы условия контракта не провоцировали на недобросовестный отход от правительственных обязанностей, которые обусловлены конституцией или уголовным правом. Правительственные институты не должны создавать впечатления вопиющей нечестности, даже если изначально это диктовалось благородным намерением борьбы предотвращения коррупции.

*Арбитраж.* Устанавливается и приемлемая юрисдикция. В случаях участия в тендере потенциального иностранного подрядчика и невозможности для той или иной административной структуры или самого участника тендера принять определенную юрисдикцию [территорию подведомственности] решением может стать выбор Международной торговой палаты в роли третейского судьи. В таком случае число третейских судей [арбитров] и применяемый закон следует оговорить заранее.

*Осуществление контроля/Гражданское общество.* С целью обеспечения эффективного мониторинга контракта необходимо обеспечить прозрачность всего тендерного процесса и выполнение контракта. Коррупция возможна на любой стадии. Следовательно, эта самая прозрачность должна обеспечиваться на всем протяжении контрактных действий. Лучше всего для этого подойдет снабжение гражданского общества и, в особенности, неправительственных организаций документацией, имеющей отношение к контракту. В некоторых странах все данные становятся доступными через Интернет, в других выбор падает на специальное мониторинговое учреждение, обладающее правом на доступ к соответствующей информации. Документация должна включать в себя все решения, принятые в связи с тендером, особенно это справедливо для применяемых оценочных критериев выбора между претендентами, особенностями этих последних, списком отвергнутых заявок и обоснованием конкретных причин присуждения контракта победителю. В дальнейшем доступ должен иметься и ко всем решениям и обоснованиям, объясняющим изменения в стоимости контракта.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Подписание соглашения должно стать предпосылкой присуждения государственного контракта. Претенденты, не желающие ставить свою подпись под пактом о честности, не должны допускаться к тендерному процессу. Важной характерной чертой первоначального допуска к подаче тендерных заявок становится описание требований пакта о честности с указанием на то, что необходимым и обязательным условием приема заявок к рассмотрению становится соглашение, выдержанное в духе пакта.

Поскольку некоторые подрядчики, возможно, захотят оказать влияние на планирование проектов на пред-тендерной стадии путем подкупа официальных лиц, которые впоследствии отдадут предпочтение выгодной для них лично структуре, тот самый «остров честности» должен быть сформирован как можно раньше.

### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ПРОЦЕДУРНОЕ УПРОЩЕНИЕ**

#### ***а) Цель***

Принятие логически последовательных и предсказуемых критериев с целью сокращения процедурных сложностей и злоупотреблений субстанциональной/процедурной свободой действий со стороны государственных должностных лиц является ключом к сокращению практики коррупции, повышению честности и совершенствованию оказанию услуг.

### *б) Описание*

Два из наиболее важных определяющих факторов, провоцирующих на злоупотребление своим служебным положением, - это фактическое отсутствие формализованных процедур (что вызывает стремление действовать исключительно по своему усмотрению) и чрезмерная усложненность административных процедур. Оба этих фактора можно измерить объективно путем выборки наиболее обычных видов взаимодействия государственных чиновников и пользователей. Для упорядочения дел в этой сфере необходимо, во-первых, отталкиваться от результатов диагностической стадии, а, во-вторых, подкрепить результаты в процессе поиска возможных решений на совместных практикумах.

После того как проблемные сферы надежно установлены и определены, необходимо провести выборку результатов оказания услуг и проведения процедур. Для этой цели необходимо отобрать наиболее обычные разрешения, услуги и соотносимые с услугами внутренние процедуры в сотрудничестве с муниципальными служащими.

Ряд принципов, применяемых в процедурной модернизации (согласно проведенным недавно исследованиям), продемонстрировали возможность сокращения коррупции. Конкретно – применение административного принципа «позитивного молчания» требует от административных структур отвечать на административные запросы граждан не позже определенного предельного срока, в противном случае соответствующая администрация автоматически должна выдать то или иное разрешение или предоставить услугу. Данный принцип, примененный уже в Боливии, Колумбии и Сингапуре, продемонстрировал заложенный в нем потенциал сокращения практики коррупции.

Ряд других принципов может также обусловить сходные результаты. Например, применение административного принципа добросовестности позволят гражданам испрашивать административные услуги без необходимости предоставлять подтверждение каждому положению, существующему на стадии заявки. Такой подход устраняет чрезмерную сложность и склонность того или иного служащего произвольно требовать разного рода подтверждающий материал, который не предусмотрен никаким законом или правилом.

На этапе практической работы необходимо отобрать наиболее обычные типы внутренних и внешних, соотносимых с услугами процедур и определить функциональную схему для каждой из таких процедур. Целью этого является создание альтернативной функциональной схемы, в которой этапы [шаги] не дублируются (и не осуществляются по три раза (!) в некоторых департаментах) и оставление только тех процедурных этапов, которые подтвердили свою практическую полезность.

Наконец, равно необходимо изыскать способы сократить время, уходящее на процедуры, за счет хорошо проверенную управленческую практику и сократить количество департаментов [отделов], задействованных в каждой из таких процедур или каждом решении. При этом остаться должны только те подразделения, которые добавляют стоимость (читай: качество) к принимаемым решениям.

### *в) Предпосылки и риски*

Очевидно, что такого рода реформы требуют значительного и порой неограниченного условиями сотрудничества со стороны высших должностных лиц, да и муниципальных служащих рангом ниже. Сотрудничество во многих случаях подразумевает наличие как сильного руководства, так и средств, оправдавших себя за время предшествующих, не связанных с настоящими процессами, реформ.

Ясно также, что критерии выбора муниципальной юрисдикции для данной разновидности реформ, являются ключом к успеху на стадии реализации запланированного. В качестве базового критерия позволительно отметить то, что высшее руководство муниципального уровня должно обладать послужным списком, отражающим персональную честность, способность и желание реализовывать указанные здесь реформы по высокой политической цене и в короткие сроки, если этого потребуют

обстоятельства. Возможно также, что потребуются заблаговременное выявление «окопавшихся» группировок в муниципалитетах, которые не хотели бы терять свою «ренту». Довольно обычным является и то, что оппозиция реформам исходит и от нежелания центрального правительства отказываться от практики получения своего от «клиентуры». Короче говоря, затраты на проведение реформ и выгоды от их реализации с позиций политических действующих лиц должны быть оценены заранее, чтобы выбрать наилучшую стратегию и в будущем избежать политических обструкций.

## **ПОВЫШЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ ПОСРЕДСТВОМ УПРАВЛЕНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ**

### ***а) Цель***

Целью применения данного средства является повышение подотчетности в государственном секторе посредством применения стиля руководства, основывающегося на результатах, иными словами – на итогах и воздействиях, а также на награде за хорошую работу.

### ***б) Описание***

Управление, ориентированное на результат (здесь применяем условную аббревиатуру УОР) и известное также под названием «менеджмент эффективности», было взято на вооружение многими правительственными структурами и организациями в стремлении сформировать систему подотчетности в децентрализованной среде. Такая децентрализованная среда существует, например, там, где финансовый или налоговый департамент имеет не только головной офис, но и пять-десять, а то двадцать представительств на местах. При этом вся эта цепочка функционирует, выполняя, например, функцию сбора денежных поступлений.

Такая фракционная операция таит в себе неотъемлемый риск плохого функционирования, а то и полного отсутствия функций. Тот или иной администратор, в общем случае, управляет каждым периферийным отделением, и каждое такое отделение проявляет тенденцию функционировать согласно административному стилю этого определенного администратора. Притом, что каждое периферийное отделение преследует общую цель сбора денежных поступлений и, возможно, обладает полномочиями расследовать случаи невыполнения обязательств по платежам налогов, оно станет работать соответственно своей исторически обусловленной норме. Все это формирует среду, в которой трудно отслеживать эффективность, результативность и честность.

Полезность стиля управления по типу УОР в сдерживании коррупции и отслеживании эффективности достижения целей может быть сформулирована весьма просто. Дело в том, что УОР функционирует и как управленческая система, и как система отчетности о результатах. Она в состоянии поддержать последовательный переход в операторных методах от стиля управления, ориентированного на задачи (УОЗ) к тому стилю, который акцентирует результат и, образно выражаясь, приводится в движение стратегией.

УОР значительно отличается от управления, ориентированного на задачи, которое было фундаментом бюджетно-мониторинговых систем во многих компаниях и правительствах с начала 70-х годов до начала 90-х годов. В то время как УОЗ фокусируется на «входе» и «выходе», УОР концентрируется на результатах, т.е. на том, что «получилось», и к каким последствиям привело. УОЗ возникло в недрах централизованно управляемых администрациях, а УОР было сформировано с целью обслуживать децентрализованно организованные структуры. УОЗ предполагает полный организационный контроль над итогами и фиксированные отношения между «затратами» и «выработкой»; что касается УОР, то этот подход адаптирован к изменчивой и непостоянной операционной среде, обеспечивая оперативную организационную реакцию на ситуации и укореняется в компаниях.

УОР выдвигает на передний план эффективность и подотчетность в русле требований новой внешней среды. При этом укрепляются традиции, ставящие во главу угла результаты при возросшей

прозрачности и участия в деле. Рассматриваемая ниже цепь результатов отражает рамки УОР – от материалов на входе, через процесс, результаты и до всеобъемлющих результатов.

### **ЦЕПЬ РЕЗУЛЬТАТОВ**

Несмотря на то, что требования по внедрению варьируются соответственно характеру учреждения (иными словами, идет ли речь об агентстве или подразделении администрации, частном предприятии или организации, оказывающей содействие в развитии), все системы УОР характеризуются следующим: - ясные корпоративные цели и задачи; - система измерения работы, фокусирующаяся на результатах; - наличие культуры обучения, «притертой» к оценке и обратной связи; - участие заинтересованных кругов на всех стадиях разработки и внедрения программы; - ясная ответственность и подотчетность в децентрализованных рамках; связи между результатами, планированием и выделением ресурсов.

#### ***в) Предпосылки и риски***

УОР внедрялось во многих правительствах и организациях в течение предшествующих десятилетий. Несмотря на общее понимание того, что организации должны принимать в расчет свои собственные потребности, чтобы заставить систему работать на них, все-таки сходные черты между мышлением и системами очевидны. Поскольку ни одна из организаций не завершила «полный цикл» планирования, внедрения и отчетности, слишком рано оценивать результаты и следствия какой бы то ни было завершенной системы.

На данный момент было зафиксировано несколько поучительных уроков. Далее описывается перечень наиболее существенных из них. Здесь также имеется и ряд добрых советов, к которым следовало бы прислушаться, чтобы не попасть в ловушки.

#### ***ПРЕДПОСЫЛКИ (ИЛИ СОВЕТ, КОТОРОМУ СЛЕДУЕТ СЛЕДОВАТЬ):***

*Терминология и концепции должны быть поняты и приняты.* Хотя базовую концепцию понять легко, многие правительственные организации пребывают в замешательстве и непонимании относительно ряда терминов. Важно дать старт процессу внедрения путем прояснения и определения ключевых терминов. Также важным представляется заручиться наличием процесса создания права собственности [принадлежности] и обязательств.

*Информация должна быть ясной и легко доступной.* Многие организации публикуют широчайшую гамму справочников, отчетов, руководств и пр. – как в виде машинописного текста, так и в электронном формате (в Интернете и Интранетах). Повсюду предлагается также систематическое обучение и распространение того, что именуют «лучшей практикой».

*Предпосылками часто выступают видимое событие и некий набор идей.* Кризисы, урезание бюджетных ассигнований, назначение нового руководителя или иные видимые события часто выступают причиной внедрения системы УОР. Соответственно, такая система УОР часто воспринимается как инструмент совершенствования, изменения и лучших результатов. Видимое событие также обладает внутренним психологическим воздействием и подчеркивает серьезность процесса. Не в последнюю очередь важно иметь и некоего «наборника», который бы встал во главе процесса.

*Необходим логически последовательный подход.* УОР – это нечто большее, чем простая система отчетности. Это «сцеплены» подход к планированию, мониторингу, организационным моментам и менеджменту. Неформальные культурные аспекты столь же важны, как и то, что является системой. Действительные усовершенствования в работе проявляются тогда, когда организационная культура трансформируется так, чтобы движущие силы работы функционеров вращались вокруг достижения результата, и тогда, когда менеджеры и внешние, принимающие решения силы, применяют

ориентированные на результат планы и управленческие процессы, которые требуют от них сообщать о принимаемых решениях.

*Простота и реалистичность формируют доверие.* Несколько простых задач и индикаторов результата не могут охватить сложную реальность. И все-таки важно сохранять систему УОР простой и не переборщить с инвестированием в комплексные системы и показатели. Простота может обеспечить ясность направлений и становится необходимым средством достижения доверия и реалистичности. При этом комплексность должна приниматься в расчет при анализе информации.

*УОР должно основываться на долгосрочной перспективе.* Социальное развитие, как известно, долгосрочный процесс, который редко измеряем в краткосрочной перспективе. Комбинация задач долгосрочного развития и индикаторов краткосрочного прогресса – вот к чему надо стремиться. Стратегические планы (в перспективе на 4-7 года) очерчивают долгие линии развития, а годовые планы направляют на более оперативные действия.

*Развитие от принципа «вход-выход» к ориентации на результат.* Количественное измерение информации на входе и краткосрочный продукт – эти моменты были стержнем многих систем отчетности. Это претерпевает изменение. Новая парадигма развития, подчеркивающая холизм (философию целостности) и координацию, и распространенное применение глобальных задач развития Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества [OECD DAC] переместила фокус в направлении результатов в противовес простой производительности. Это вызывает к жизни проблемы причины и следствия, компетенции и подотчетности и подчеркивает потребности в стратегическом партнерстве и долгосрочной перспективе. Определение совместных результатов, задач, индикаторов [показателей] и систем измерения составляют части указанного развития. Проявляется понимание «государственной ответственности».

*Повышенное внимание к применению информации о результатах.* Совершенствование менеджмента и отчетность о результатах (подотчетность) – вот две движущие силы, стоящие на заднем плане УОР. Первый элемент акцентирует повышение качества программы и сервиса за счет постоянной обратной связи и уроков, извлеченных из управленческих уроков. Вторая движущая сила смещает акцент на то, чтобы держать менеджеров ответственными за достижение конкретных запланированных результатов или целей, а также за прозрачные отчеты о результатах.

## **Риски**

*Чрезмерный уровень сложности и всесторонности.* Всегда существует опасность попытаться делать слишком многое в одно и то же время. Опыт показывает, что устойчивая система УОР наилучшим образом развивается в кооперации с различными заинтересованными кругами. Принять следует, скорее, движение по принципу «снизу вверх», когда это движение постепенно охватывает всю корпоративную систему. Пока УОР не получит должную оперативную легитимность и релевантность, эта система не станет жизнеспособной. Важно начинать с пилотных [опытных] фаз, внедряя систему постепенно, внимательно отслеживая расходы.

*Чрезмерно детально разработанные технологии.* Независимо от того, как много показателей и индикаторов применяется, они лишь частично добавляют качество потребностям информационных менеджеров и тех, кто принимает решения. УОР дает нечто большее, чем просто технологию и методику измерений. Подразумевается, что информация о результатах вводится в организационный контекст и используется осознанным образом через анализ, оценки и интерпретации.

*Слишком большое число индикаторов.* Всякая система, которая стремится к охвату все информационные потребности – как оперативные, так и стратегические – становится излишне комплексной. Важно отобрать несколько требуемых показателей, которые позволяют протестировать прогресс по линии достижения стратегических задач, а не по индивидуальной деятельности.



*Недостаток понимания культурных аспектов.* УОР подразумевает обязательное наличие систематического обучения в каждодневной работе. «Внутреннее понимание» в формате способности разобраться в сути вопроса, проведения оценки и формирования позиций, а также персонального развития – все это должно быть принято в расчет, чтобы генерировать изменения и рост. Наличествует постоянное давление сделать так, чтобы краткосрочные результаты смотрелись бы хорошо. Опыт трансформирования процессов в организациях, где все оценивается по-старинке показывает, что для достижения успеха необходимо ориентироваться на долгосрочную перспективу.

*Сфера полномочий и участие.* На консолидированном уровне (уровни «на выходе» и «то, что получилось») сложно, если вообще возможно приписать изменения и результаты к определенным проектам и программам. Совместное видение, общая ответственность и коллективное использование показателей и данных поможет избежать указанных ловушек и превратит УОР в инструмент партнерства и соучастия в самом лучшем смысле этого слова.

*Партнерство.* Излишний акцент на корпоративной отчетности может отнять власть у местных управленцев и партнеров. Баланс между эффективностью развития и корпоративной отчетностью может быть достигнут, если УОР внедряется в объединенном формате, который признает различные потребности заинтересованных сторон.

## МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Методы	Основополагающее описание
* Доступ к информации	Задача повышения осведомленности путем облегчения доступа к информации приводит к тому, что административные действия и функции становятся более открытыми, что ведет к большей подотчетности государственных служащих.
* Мобилизация гражданского общества посредством повышения образованности и осведомленности общественности	Задача заключается в том, чтобы дать общественности возможность, так сказать, присматривать за государством, сделать так, чтобы публика больше знала о негативном влиянии коррупции, и чтобы граждане получили шанс жить под руководством чистого и профессионального правительства.
* Подготовка средств массовой информации и журналистские расследования	Необходимо повысить правдивость, честность и способность средств массовой информации обеспечивать беспристрастное и ответственное освещение и опубликование фактов коррупции и антикоррупционных инициатив.
Независимость средств массовой информации	Принимать законы о свободе информации и справедливые законы об ответственности за распространение клеветы, отменять законы о цензуре, поощрять финансовую независимость от административных структур, а также оказывать юридическое содействие журналистам в борьбе с репрессалиями по закону об ответственности за распространение клеветы.
Прозрачность правительственного аппарата	«Открывать» правительственные органы для общественности посредством: (i) приглашения гражданского общества к надзору за правительственными программами; (ii) установления и распространения стандартов услуг и (iii) установления надежного механизма работы с жалобами.
Кампания по осведомленности общественности	Сосредоточенность на проектах осведомленности, которые позволяют информировать общество о вреде коррупции и прививать моральные обязательства с целью поддержания честности в отношениях с бизнесом и правительственными чиновниками.
Измерение уровней коррупции	Проведение изучения общественного мнения в отношении восприятия коррупции и измерять успехи и тенденции в борьбе с коррупцией.
Гражданская адвокатура	Поощрять развитие групп гражданской адвокатуры, которые

	лоббировали бы честность в правительственных кругах и деловых транзакциях, оказывать поддержку жертвам коррупции, а также информировать общественность о правах граждан.
Образование для бизнеса	Образовывать и давать бизнесам возможность воздерживаться от участия в недозволенных действиях в роли жертвы или же виновника коррупционных операций посредством продвижения этических стандартов, увеличения прозрачности деловых транзакций, а также принятия мер внутреннего контроля.
Образование для молодежи	Осуществлять образование молодежи по линии этики поведения.

## ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

### *а) Цель*

Если согласиться с тем, что информация – это власть, то облегчение доступа к информации для общественности, даст гражданскому обществу возможность осуществлять надзор за государством. Если к делу подойти правильно, то повышенный доступ к информации увеличит осведомленность граждан о следующих моментах: (а) «потребительских правах»; (б) задачах административных структур, рабочих программ, показателях бюджетного процесса и результатов работы; (в) процессах планирования и принятия решений правительственных структур. Задача повышения осведомленности за счет облегченного доступа к информации призвана сделать административные операции и функции более явными, что ведет к большей подотчетности государственных служащих.

### *б) Описание*

Там, где правительство раскрывает свои практические действия для широкой публики, у людей появляется информация, необходимая для охраны и реализации своих базовых прав. Эта прозрачность являет собой полезный инструмент в сокращении коррупции. Многие государства на Севере и Юге признают данный факт и разработали подходящее законодательство.

Доступ к информации – это мощный механизм подотчетности. В той мере, в какой пелена спадает с операционной практики государственных органов, и принятие ими решений становится более прозрачной, возможности для коррупции и/или конфликте интересов соразмерно минимизируются, и потенциал злоупотребления властью сжимается. Там, где есть подотчетность, качество принятия решений будет повышаться. Известный судья Верховного суда США писал: «Гласность справедливо рекомендуется в качестве средства против социальных и промышленных болезней. Солнечный свет, говорят, является лучшим дезинфицирующим средством, а электрический свет – самым лучшим полицейским».

Законы о доступе к информации обычно выбирают *четыре метода для достижения целей внедрения прозрачности в правительственных структурах:*

Каждое правительственное агентство должно опубликовывать годовые отчеты о своих операциях. Такой отчет содержит описание структуры агентства и его функций, равно как и регистра всех категорий документов, находящихся в его ведении – в той мере детализации, которая обеспечивает доступ. Требуется также, чтобы публиковались документы, посвященные политике соответствующего агентства. Сюда включаются интерпретации, правила и директивы, любые положения курса действий, практики и прецедентов, которые выпускаются для служащих, а также правила закупок и поставок.

Признается юридически применимое право получения доступа к задокументированной информации, находящейся во владении у государства, за исключением случаев, когда имеется приемлемая необходимость защиты государственных интересов или приватности. Предметы, обычно исключаемые из перечня вопросов для тщательного изучения, сводятся к кабинетным приемам,

судебным функциям, правовому принуждению и государственной безопасности, межправительственным отношениям и внутренним рабочим документам. Доступ предоставляется заявителю в виде разумной возможности проинспектировать тот или иной документ или предоставлении его копии.

Далее – право каждого индивидуума требовать внесения изменений и дополнений в затрагивающую его интересы информацию, которая по его (ее) мнению является неполной, неправильной, устаревшей или вводящей в заблуждение, должно быть признано и удовлетворено. Независимые структуры обеспечивают двухуровневую систему заявок, действующих против каких-либо отказов в предоставлении доступа к соответствующим базам данных.

В то же время, имеются причины, по которым правительство может и должно получить возможность «придержать» информацию от раскрытия широкой публике. Некоторые правительственные функции требуют конфиденциальности. Сюда относится уважение к личным данным, таким как истории болезни, необходимость засекречивать данные, связанные с государственной безопасностью. Эти и подобные группы данных юридически правильно исключаются из перечня доступа со стороны широкой общественности. Правительственные агентства должны представлять подробности услуг, которые они оказывают, включая и цены на такие услуги (если плата вообще имеет место). Индонезия представляет собой пример государства, в котором информация размещается в доступных местах, детализируя развивающихся проектов. Такого рода информация вооружает общественность сведениями, которые помогают отслеживать проекты, имеющие влияние на общество и проекты, финансируемые из общественных средств и на другие вопросы, интересующие граждан.

#### *в) Предпосылки и риски*

Два десятилетия опыта во внедрении публичных информационных систем не подтвердил прежние опасения правительства и не оправдал некоторое изначальное нежелание. Правительственные структуры по всему миру признали, что общественность имеет право знать о правительственных операциях и функциях. Исследования показывают, что большинство правительственных ведомств вскоре адаптировались к инновациям без особой трудности, и что стоимость предоставления доступа к информации все еще представляет собой лишь небольшую долю правительственных информационных бюджетов.

Все законодательные акты и правила, связанные с доступом к информации, базируются на том, что публика «имеет право знать». Такое полномочие – это первый шаг на пути к прозрачности. В то же время, акты и правила не являются адекватной заменой доступа к информационному закону. Если политики и администраторы в состоянии действовать по своему усмотрению в плане обнаружения или сокрытия информации, то всегда будет иметься соблазн отказать в доступе к информации, если эта информация носит беспокоящий или разоблачительный характер.

Законы, условно именуемые «законами о доступе к информации», должны быть дополнены соотносимым законодательством, таким как Акт о конфиденциальности или защите данных (чтобы дать возможность индивидуумам требовать от правительства точности и надлежащего использования информации о них, чтобы ограничить способность правительства распространять информацию об этих индивидуумах среди определенных лиц без юридически обоснованных причин), Акт об экологии и сохранности информации (для выступления с требованием введение в действие мер в отношении компаний, которые вступают в противоречие с экологическими законами или законами и безопасности) и/или Акте о правительстве в солнечных лучах (который требует извещать о совещаниях государственных структур заранее и допускать на них представителей общественности).

## **МОБИЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПОСРЕДСТВОМ ПОВЫШЕНИЯ ОБРАЗОВАННОСТИ И ОСВЕДОМЛЕННОСТИ**

### *а) Цель*

Существенным достижением всякой антикоррупционной программы является предоставление гражданам возможности осуществлять контроль над государством, сделать так, чтобы публика больше знала о негативном влиянии коррупции, и чтобы граждане получили шанс жить под руководством чистого и профессионального правительства. Данная методика подразумевает укрепить сдерживающие и уравновешивающие силы путем обеспечения независимости судебной системы, законодательной и исполнительной ветвей власти, а также предоставления гражданскому обществу присматривать за государством, включая законодателей, исполнительную власть и судебную систему.

Требуемый эффект от программы повышения осведомленности общественности должен включать в себя широкую общественную распространенность ожидаемого поведения со стороны административных органов в целом и отдельных официальных лиц. Такая информированность граждан должна привести к большей подотчетности провайдеров государственных услуг (чиновников) в их работе.

### *б) Описание*

Потерпевшие ущерб граждане, а также информаторы из администраций должны поощряться к тому, чтобы подавать жалобы через посредство новых институтов (антикоррупционные комиссии, представительства омбудсмана и пр.) или по «горячим» телефонным линиям. Пока у людей не будет легкого доступа к заслуживающим доверия новым институтам, риск разрастания и углубления коррупции будет возрастать. Как уже было отмечено, граждане часто являются едва ли не единственным источником данных при проведении расследования антикоррупционным агентством, поэтому сотрудничество наладить исключительно важно. Не менее важно и то, чтобы жалобщики были уверены в том, что их заявления воспримут серьезно, и что они сами не будут подвергнуты риску. В некоторых странах социальные табу запрещают людям доносить на сограждан. Это отношение должно быть заменено на идею о том, что все общество страдает от последствий коррупции, и что те, кто достаточно смел, чтобы поделиться своими подозрениями, являются героями, заслуживающими аплодисменты.

Несмотря на то, что со стороны правительств много говорится о необходимости повышать информированность общественности, все же гражданское общество обычно представляет собой единственную сторону, которая обращается к данному вопросу. Несколько слов об Интернете в этой связи. Потенциальное воздействие всемирной сети на информированность людей колоссально. Это недорогое и глобальное средство. Мы уже являемся свидетелями того, что даже тоталитарные режимы начинают осознавать возможности сети Интернет в деле коммуникации и сообщения новостей, которые не поддаются цензуре. Хотя такие правительства предпринимали попытки ограничить доступ своих граждан в Интернет, скорее всего, подобные попытки обречены на неудачу, поскольку технологии в этой сфере развиваются быстрее, чем средства сдерживания доступа.

Правительствам следовало бы сообщать через странички в Интернет о своих усовершенствованиях и шагах по реализации национальных планов действий по профессиональной честности. Люди не только узнают о нововведениях, но и смогут отслеживать внедрение планов. Также следовало бы публиковать на веб-сайтах данные о семинарах и заседаниях рабочих групп по этой же тематике. Это вооружит людей, среди прочего, и подготовительные моменты по практическому предотвращению коррупции. Информация, распространяемая через «всемирную паутину» будет иметь свойство актуальности, оперативности и глобальности.

Важно не упускать из виду то, что при колоссальных возможностях Интернета как результирующего и

рентабельного средства повышения образованности людей и завязывания дискуссии по всему миру значительная доля целевой аудитории, состоящей из заинтересованных лиц и структур, не имеет доступа к сети Интернет. Интернет остается, прежде всего, образно выражаясь, «утилитой» для Севера, тогда как небольшое число людей с Юга и беднейших развивающихся наций имеют к нему готовый доступ. Все еще сохраняется необходимость активно использовать печатные издания, радио и телевидение для того, чтобы «достучаться» до этих людей.

*Кампания средств массовой информации.* Наряду с использованием сети Интернет, кампании средств массовой информации должны применяться для распространения антикоррупционной информации. Этот не только расширит диапазон методов распространения данных и опыта, но и поможет «достучаться» до граждан, которые непосредственного выхода в Интернет пока не имеют. Здесь правильными остаются принципы любого иного вида популяризации и рекламы: короткие предложения и фразы легче запоминаются и, соответственно, помогут людям разобраться в проблемах коррупции. Медийные кампании могут включать в себя опубликование материалов в газетах, журналах или на плакатах. Применимо и радио, и телевидение, и листовки, которые могут раздаваться в посещаемых местах (пешеходных зонах, на людных мероприятиях, во время спортивных соревнованиях и т.д.).

*Программа обучения общественности.* Широкая публика должна научиться: - самой не давать взяток; - сообщать о случаях коррупции властям; - не продавать своих голосов на выборах; воспитывать своих детей в духе надлежащих ценностей.

Для того чтобы проинформировать граждан об их правах на получение услуг и об их ответственности в плане избежания и сообщения о случаях коррупции, программа должна охватывать детализированную информацию о свободном доступе к данным, существующим механизмам подачи жалоб и о результатах в деле борьбы с коррупцией.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Стоимость результативной кампании по повышению осведомленности общественности часто недооценивается. Мощная и постоянно развивающаяся политическая и бюджетная вовлеченность в дело имеет большое значение. Изменение общественного мышления является наиболее сложным и дорогостоящим аспектом антикоррупционной работы. Факторы времени и последовательности в действиях видятся важными, учитывая тот факт, что общественное мнение обычно не меняется за одни сутки. К сожалению, лишь долгосрочная приверженность дает устойчивые результаты. Так, в Гонконге организация ICAC занималась образованием общественности более 25 лет. В одном только 1998 году было затрачено 90 миллионов американских долларов на проведение 2.700 рабочих семинаров для государственных и частных структур; были реализованы и другие проекты по повышению осведомленности граждан в сферах, представляющих интерес в разрезе рассматриваемых проблем.

### **ПОДГОТОВКА СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ЖУРНАЛИСТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ**

#### ***а) Цель***

Средства массовой информации часто недооцениваются в плане их способности формировать общественное мнение и влиять на национальную и международную политику. Журналисты играют важную роль связующего звена, своего рода «интерфейса» между обществом и правительством. Они несут ответственность за то, чтобы объективно и честно подавать информацию.

Необходимо повысить правдивость, честность и способность средств массовой информации обеспечивать беспристрастное и ответственное освещение и опубликование фактов коррупции и антикоррупционных инициатив. Это и есть цель данного метода, или инструмента борьбы с коррупцией. В конечном счете, данная мера повысит для коррумпированных лиц и организаций риск

быть раскрытыми. Сильное средство массовой информации может также послужить целям информирования людей о степени доверия граждан к своему правительству с точки зрения антикоррупционной политики и соответствующих мероприятий.

#### ***б) Описание***

Средства массовой информации полезны не только в плане повышения общественной информированности за счет распространения различных данных о злоупотреблении властью в личных целях, они также в состоянии оказывать поддержку правительственным антикоррупционным инициативам со стороны гражданского общества. Более того, журналисты, редакторы и владельцы газет могут взять на себя активную роль в противостоянии коррупции путем развертывания публичных дебатов по вопросам о внедрении антикоррупционных элементов политики и адекватных мер.

Для того чтобы осуществить образовательную подготовку средств массовой информации в отношении коррупции, необходимо поднять уровень осведомленности средств массовой информации о причинах, цене, уровнях, типах и концентрации коррупции в той или иной стране. Продолжающиеся усилия сторон, заинтересованных в борьбе против коррупции, должны также иметь свое объяснение. Далее, необходимо обучать журналистов оценке и наблюдению за правительственными мероприятиями в антикоррупционной сфере. Журналисты также должны понимать, каким образом им следует оценивать деятельность правительственных органов, они должны быть «в курсе» последних достижений в противостоянии коррупции. Не менее важна информация и о стандартах антикоррупционной работы на региональном и международном уровнях. Все это позволит журналистам проводить сопоставления и сообщать о своих наблюдениях.

Обучение представителей средств массовой информации также должно фокусироваться на построении эффективной информационной сети. Под этим понимается информирование журналистов о правительственных и неправительственных институтах, активных в антикоррупционной сфере, о конкретных сферах ответственности тех или иных структур, о контактных адресах и др. Если это возможно, представители этих институтов могли бы сами сообщать журналистам о своей работе, успехах и неудачах. Создание атмосферы интерактивного обмена мнениями поможет укрепить взаимное доверие, что даст гарантии непредвзятого освещения событий. Это, в свою очередь, стимулирует правительственные учреждения двигаться в направлении открытой информационной политики.

Следует уделить внимание делам, ответственности и рискам, связанным с журналистскими расследованиями. Следует поощрять саморегуляцию, а также стимулировать принятие кодекса поведения. При этом важно укреплять журналистское знание технологий добывания информации в этически безупречном ключе. Имеет смысл обсудить способы получения и надежность источников информации. Журналисты должны уважать частную жизнь и проверять свои источники – не только ради корректного изложения материала, но и с целью укрепления доверия к журналистскому слову. Также журналисты должны быть надлежащим образом проинформированы о рисках журналистики расследований и о тех мерах, которые они в состоянии принять для сокращения этих рисков. Позаботиться следует и о способах поиска защиты у правительственных учреждений.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Обучающая подготовка и журналистика расследований будут пустым звуком, если средства массовой информации не будут независимыми от политического влияния, и если доступ к информации не будет в значительной мере гарантирован. Средства массовой информации должны иметь возможность решать – какие именно темы обязательны для публикаций, следует ли углубляться в освещение проблемы или факта. Не должно быть цензуры, и правительства не должны допускать дискриминации средства массовой информации, например, путем ограничения доступа к рекламе, запасам газетной бумаги и пр. Тщательно продуманные газетные статьи и радиопередачи, которые

имеют своей аудиторией широкие группы населения, значительно сокращают проявления коррупции, повышают риск участия в коррупционных сделках, делают эти сделки более дорогостоящими и неопределенными для их инициаторов.

Средства массовой информации должны пользоваться доверием граждан. К сожалению средства массовой информации часто «выставляются на продажу» в ожидании кого-то, кто «больше даст». В странах с развитой системной коррупцией медиа часто выступают в качестве инструмента нечистых на руку лиц и организаций. Эти лица и организации стремятся тем самым улучшить свой имидж, скрыть информацию о своей деятельности. Поэтому медиа как институт общества требуют укрепления. В газетах, на радио и телевидении должны быть свои сдерживающие и уравновешивающие силы. В некоторых странах учреждались профессиональные журналистские ассоциации, чтобы можно было проводить мониторинг честности позиций изданий и отдельных журналистов. Советы средств массовой информации могут, в частности, проводить такую работу.

Учитывать следует и риски, с которыми сопряжены журналистские расследования. За последние годы убийства журналистов были связаны с их профессиональной деятельностью в плане расследования случаев коррупции. Важно доводить имеющийся риск до возможного минимума. Имеются институты, которые проводят обучающие курсы в упомянутой сфере. Сами средства массовой информации не свободны от коррупции. Журналисты берут плату за написание статей против политических оппонентов своих хозяев, в других случаях платят за то, чтобы та или иная статья не была опубликована. Средствам массовой информации необходимо внедрить у себя такие механизмы, которые сделали бы их своего рода внутренней полицией. В качестве мер для достижения этого упомянем внедрение кодексов поведения, учреждения советов средств массовой информации, которые принимали бы жалобы о коррупции и других, неприемлемых с профессиональной точки зрения действиях и реагировали бы на них соответствующим образом.

#### **ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

<b>Методы</b>	<b>Основополагающее описание</b>
* Основы эффективного расследования коррупции	Описываемые методики доказали свою состоятельность и высокую эффективность в деле расследования широкомасштабной коррупции. В частности, различные способы финансовых расследований деятельности субъектов, подозреваемых в коррупции, зачастую являются наиболее конкретным и успешным методом доказательства преступного поведения.
* Финансовые расследования и мониторинг активов	Финансовые расследования, а также определение размера активов, находящихся в непосредственном или косвенном владении, являются исключительно эффективным методом расследования случаев коррупции.
* Общие стандарты предотвращения и контроля над отмыванием доходов, полученных от коррупционной деятельности	Предотвращение и контроль над отмыванием денег преследуют две основные цели: защита международной финансовой системы и способствование развитию юридических методов борьбы с коррупцией.
* Правовые нормы для обеспечения сбора и использования доказательств в случаях коррупции – облегчение обязанности доказывания	Целью данного метода заключается в повышении для коррумпированных чиновников степени риска быть осужденным по решению суда.
* Программа защиты свидетелей	Цель программы защиты свидетелей состоит в том, чтобы мотивировать граждан сообщать о случаях преступлений, коррупции, общественных правонарушений (включая халатность, нарушение контрактных

	обязательств, нарушение административного законодательства), судебных ошибках, угрозах здоровью и общественной безопасности путем предоставления им защиты от возможных посягательств.
Профессиональное обучение правозащитных и юридических агентств	Обучение сможет повысить профессионализм правозащитных и юридических агентств, снизив тем самым вероятность коррупции.
Обеспечение большей доступности высших чиновников для судебного преследования	Сделать обращение к судебному иммунитету более «публичным».
Деполитизирование правоприменения	Обеспечение существования независимых механизмов, профессионально и прозрачно работающих в любых условиях, а также обеспечение исполнения законов
Увеличение независимости и единства судебной системы	Увеличение прозрачности, отчетности и единства судебной системы за счет следующих факторов: (i) предопределенное назначение судей; (ii) обеспечение независимости общественных обвинителей; (iii) увеличение прозрачности работы вследствие компьютеризации; (iv) обеспечение открытого учета задекларированных доходов судей; (v) усиление внутреннего надзора и контроля; (vi) применение кодекса внутреннего поведения; (vii) мониторинг задекларированных активов; и (viii) усиление роли внутренних дисциплинарных структур.

\* Данные методы более подробно описываются ниже в настоящем разделе.

## ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ КОРРУПЦИИ

### *а) Цель*

Нижеследующие Основы предназначены для того, чтобы продемонстрировать членам правоприменительного сообщества основные направления расследования случаев коррупции. Данная информация основана на опыте итальянских обвинителей и данных полиции города Лондона.

### *б) Описание*

Описываемые методики доказали свою состоятельность и высокую эффективность в деле расследования широкомасштабной коррупции. В частности, различные способы финансовых расследований деятельности субъектов, подозреваемых в коррупции, зачастую являются наиболее конкретным и успешным методом доказательства преступного поведения.

**Целенаправленное расследование.** Если результаты расследования того или иного случая коррупции позволяют предположить, что коррупция и вымогательство в той или иной общественной структуре носит распространенный характер, следует сконцентрироваться на систематическом анализе доходов всех потенциальных взяткополучателей (см. раздел «Финансовые расследования и мониторинг активов»). Однако данный шаг может и не принести достаточно информации для обеспечения дальнейшего расследования. Например, определенные властные полномочия и функции могут предполагать значительный уровень коррупции, в которую вовлечены многие чиновники, получающие взятки в относительно малых объемах. Хорошим примером являются структуры, занимающиеся предоставлением лицензий и имеющие иные разрешительные полномочия. Такие структуры ежедневно посещает большое количество потенциальных взяткодателей (в данном случае, граждане). Зачастую необходимость получения водительских прав, разрешения на строительство дома, запрос на выдачу копий тех или иных документов, равно как получение иных услуг превращается для граждан в настоящий кошмар, позволяющий почувствовать все прелести бюрократии и затягивания решения вопросов. Такое положение является хорошей почвой для развития системы взяток как способа быстро и без проблем решить свои вопросы. В таких случаях



более эффективным является анализ рабочей документации чиновников, нежели анализ их доходов. В любом случае, прежде чем начать расследование, нужно выбрать наиболее экономичный и эффективный метод исследования персонала, а также определить цель, на которую следовало бы сконцентрировать всю энергию расследования.

**Перечень необходимых средств.** Перед началом расследования следует составить четкий перечень необходимых средств. Он должен включать все ресурсы (человеческие, финансовые, технические), необходимые для осуществления расследования. Особое внимание следует уделить возможной необходимости дополнительных ресурсов, направленных на поддержание секретности расследования. Подозреваемый в коррупции чиновник может знать других чиновников, которые могут предупредить его о проводимом расследовании, либо они даже могут быть членами преступного сообщества, имеющего доступ к закрытой информации. Таким образом, чрезвычайно важно с самого начала правильно оценить и выбрать методы, чтобы обеспечить конфиденциальность расследования. Средства для сохранения секретности расследования могут включать в себя: - аренда помещений, не связанных с полицией или находящихся под прикрытием; - использование вымышленных имен при покупке или аренде оборудования; - использование независимых компьютерных систем, не подключенных ни к одной из правительственных систем.

**Документ, содержащий политику расследования.** В дополнение к предыдущему абзацу необходимо составить документ, содержащий политику и порядок действий, то есть подробное описание фактов, лежащих в основе расследования, все решения, которые были приняты в ходе расследования с перечнем причин для привлечения или непривлечения высшего менеджмента организации, в которой работает подозреваемый, к участию в расследовании. Следует помнить, что в процессе расследования можно столкнуться с такими «подводными камнями», как потеря всяких моральных принципов в данной организации и возможная потеря доверия со стороны населения. Это увеличивает стоимость расследования, поэтому каждое расследование должно оцениваться контекстуально, в зависимости от его стоимости и результатов, которые оно может принести правительству и обществу.

**Выбор команды.** Правильный выбор команды является самым главным для успеха расследования. Члены команды должны обладать особыми навыками расследования, умением работать в едином коллективе, нести высокие этические стандарты и иметь большое желание выполнять эту работу. Их послужной список следует хорошо проверить, включая их семейную историю и знакомства, а также стиль жизни. Команда должна быть проинформирована о личных особенностях расследования, особенно в тех случаях, когда речь идет о работе под прикрытием. Основные навыки, необходимые для проведения широкомасштабного расследования в сфере коррупции, включают в себя финансовые навыки, навыки слежки и работы под прикрытием, поиска и анализа информации и современных технологий, способности провести допрос и подготовить свидетельские показания, а также способности составить подробный отчет и оценить уровень полученной информации.

**Информация и ее анализ.** И то, и другое имеет значение. В процессе расследования собираются различные фрагменты информации. Эти кусочки необходимо собрать воедино, чтобы получить четкую картину событий и отношений, которые могут, взятые вместе, составить доказательную базу преступного поведения. В отличие от других преступлений, например, кража или убийство, когда одна из сторон – заявитель – имеет явный интерес к его раскрытию, коррупция и взяточничество совершаются обычно в серых отблесках теней, так как обе стороны, так или иначе, получают от этого определенные выгоды. Эта уникальная схема взаимоотношений, когда ни одна из сторон не считает себя преступившей закон, не позволяет компетентным органам знать о совершении преступления. Ни одна из сторон не собирается заявлять о преступлении. Именно поэтому, преступления в сфере коррупции чрезвычайно сложно раскрываются. Таким образом, сбор и анализ информации приобретает особое значение для раскрытия коррупции. Кроме того, постоянный анализ полученных результатов позволяет своевременно изменить направления деятельности и более эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

**Сложный Тест на готовность к преступлению.** Хотя данный вид деятельности может потребовать значительной первоначальной подготовки и ресурсов, он позволяет получить быстрые результаты, которые, в свою очередь, могут служить отличным устрашающим средством. Плотный мониторинг и четкие директивы являются обязательными элементами для того, чтобы избежать опасности захлопнуть ловушку. Решение использовать сложное тестирование должно иметь под собой разумное основание. Сам тест должен быть честным и объективным, чтобы потом его результаты могли быть признаны судом. Все результаты должны быть зафиксированы в электронной форме для того, чтобы обеспечить объективность и надлежащую оценку судом и присяжными. Заключение как результат тестирования должно основываться только на вине или преступном намерении обвиняемого. Никого не следует принуждать к совершению преступления, если он сам не расположен к этому. Более чем в других областях, граждане должны быть защищены от ложных обвинений или тенденциозного поведения, которые могли бы поставить их в безвыходное положение и заставить совершить преступление, не имея на это никакого предварительного умысла или намерения.

**Комплексный подход.** Вместо следования какой-то одной линии предпочтительнее следовать в нескольких направлениях одновременно. Бывают случаи, когда вроде бы незначительная информация становится наиболее существенной при доказательстве преступного поведения. Это также относится к документам и устным заявлениям. Они должны быть внимательно проанализированы и подвергнуты перекрестному исследованию с переменной имен, мест и иной информации, так как это может помочь подтвердить юридическую действительность собранных доказательств.

**Среднее звено и вдохновители коррупции.** Представители среднего звена зачастую вовлекаются в коррупцию и действуют от имени других лиц. Например, политики часто специально формируют дополнительное звено между взяточдателями и взякополучателями, международные бизнесмены составляют фонды для подкупа государственных чиновников, непосредственно осуществляют процедуру передачи взятки и, затем, содействуют в отмытии полученных доходов.

**Финансовые расследования.** Одним из наиболее эффективных методов получения доказательств против коррумпированных государственных чиновников является метод финансового анализа и доказательство, что их затраты или активы, которыми они владеют, превышают их фактические доходы (см. раздел Финансовые расследования и мониторинг активов). Этот метод позволяет получить преимущественные доказательства коррупции и выделить те незаконно полученные активы, которые впоследствии могут быть конфискованы. Однако подозреваемые очень редко держат доходы от коррупции на своем постоянном счете в банке, предпочитая переводить все полученные суммы в имущество. Таким образом, финансовые расследования должны так же концентрироваться на исследовании жизненного стиля, расходах и собственности, которой владеет подозреваемый в незаконных действиях. В данной связи полезно проанализировать не только его фактические расходы, но также суммы, находящиеся на его текущих банковских счетах по сравнению с суммами прошлых лет. Также следует выяснить, имеет ли подозреваемое в коррупции лицо счета за границей. Наличие такого счета само по себе вызывает подозрение в том, что какие-то суммы скрываются. Для достижения наибольшего эффекта, финансовые расследования следует распространить также на членов семьи подозреваемого, а также на лиц, совместно с ним проживающих: опыт показывает, что они часто используются в качестве средства для отмытия коррупционных доходов.

**Выявление фондов, образованных для подкупа чиновников.** Чтобы избежать оплаты взяток непосредственно с корпоративных счетов, в крупных организациях является обычной практикой образование так называемых фондов для подкупа чиновников, которые, естественно, не отражаются в официальной бухгалтерии. Деньги могут браться из этих фондов по мере необходимости для дачи взяток. Методы образования таких фондов очень схожи с методами отмытия денег. Один из наиболее распространенных методов заключается в фальсификации стоимости услуг или товаров, а денежные средства в их оплату переводятся на счета такого фонда. Обычно очень сложно доказать фактическое получение денег, например, когда нанимаются консультанты и используются схемы, согласно которым переведенные деньги возвращаются в фонд уже наличными.

**Расследования фондов, образованных для подкупа чиновников.** После того, как фонд, создаваемый для подкупа чиновников, или «черная касса», выявлен, расследование следует расширить с тем, чтобы контролировать все сделки, совершенные с этого счета. Все лица, имеющие доступ к фонду, должны быть идентифицированы. Компании и физические лица, имеющие постоянные деловые отношения с государственными структурами и замеченные однажды в передаче взятки, скорее всего уже делали это не раз.

**Определения суда.** Если для сбора тех или иных доказательств требуется санкция суда, следует с особой осторожностью вести отношения с судьями. Нет ничего необычного в том, что подозреваемые лица могут иметь как политически, так и общественные связи с судебной системой, так же коррумпированной, и получать информацию от судьи, выдавшего определение о следственном действии.

**Отстранение.** Может быть принято решение об отстранении подозреваемых лиц от обязанностей на время расследования. Особенно, бывает необходимо отстранить их от процесса принятия решений, если они вовлечены в такой процесс по должности и возможное в последующем заключение под стражу может повлиять на действительность решений, принятых ими в этот период. Если подозреваемый работает в учреждении, вовлеченном в преступную систему, следует принять меры против общения с другими членами сообщества после его отстранения. Коллеги отстраненного лица должны получить предупреждения относительно контактов с подозреваемым, которому должно быть разрешено общаться только с одним уполномоченным лицом его организации.

**Свидетели.** Должна быть разработана сложная система допросов. Она должна обходить неконструктивных адвокатов, иметь систему защиты свидетелей, обеспечивая тем самым надежность свидетеля и предотвращая случаи незаконного влияния подозреваемых на свидетелей. Свидетели зачастую также имеют криминальное прошлое, поэтому не отличаются надежностью. Важно, чтобы они признавали свое участие в преступных действиях ранее, особенно если речь идет о случаях коррупции, которые расследуются в отношении подозреваемого лица. Нет ничего более убийственного для обвинения, чем представление важного свидетеля перед судом присяжных в качестве преступника. Поэтому, прошлое свидетеля следует как можно быстрее раскрыть присяжным во время слушаний. Свидетеля необходимо защищать от угроз. Наиболее экономичный способ заключается в сохранении инкогнито свидетеля настолько долго, насколько это возможно. Для того чтобы избежать обвинений в незаконных методах получения показаний или даче каких-либо обещаний свидетелю, следует фиксировать все его допросы в электронной форме.

**Подготовка изложения дела в суде.** Необходимо подтвердить фактами как можно больше информации. Если используются свидетельские показания, важно получить косвенные показания, чтобы, где это возможно, подтвердить их надежность. В правовых системах, где полиция не обязана проводить расследование под постоянным контролем прокуратуры, очень важно как можно скорее привлечь к расследованию представителей обвинения.

**Стратегия средств массовой информации.** Во время расследования и судебных слушаний должна быть выбрана единая и четкая стратегия взаимоотношений со СМИ. Следует выбрать одного человека, который будет предоставлять информацию прессе. Все остальные участники расследования должны быть извещены о том, что их комментарии журналистам могут нанести существенный вред результатам расследования. Это также относится и к свидетелям. В случаях, когда обвиняется государственный чиновник, высшие чиновники его организации должны также быть уведомлены о рисках общения с прессой на тему расследования.

**Международный центр внимания.** Случаи широкомасштабной коррупции зачастую включают в себя некоторые международные аспекты. Например, взяткодатель может быть иностранным инвестором, фонд, из которого оплачена взятка, может располагаться на территории другой страны, либо сумма может быть переведена непосредственно на заграничный счет получателя. Следователи и

прокуроры должны обладать навыками совместных действий и обмена информацией для эффективного проведения операции на международном уровне.

#### ***в) Предпосылки и риски***

Следующие факторы могут повлиять на эффективность расследования: независимость обвинителя, как внутренняя, так и внешняя. Особенно в случаях расследования коррупции чиновников высокого уровня, вход расследования могут вмешаться политические силы, зачастую непосредственно контролирующее ведомство обвинителя. Судебная полиция должна информировать обвинителя о таких фактах, чтобы объединить расследование, обеспечить внутреннюю лояльность команды, а также защитить расследование от риска прекращения вследствие давления со стороны политиков.

***Секретность первых этапов расследования.*** На первых этапах расследования не должно быть никаких обязательств информировать подозреваемого о проведении проверки. Если подозреваемый субъект узнает о расследовании раньше, чем полиция сможет обеспечить доказательства, он может их уничтожить и предупредить других потенциальных подозреваемых об опасности.

***Широкие полномочия на расследование.*** Широкие полномочия просто необходимы для успеха расследования. Особенно важна возможность производить обыски и иные ограничения прав без санкции суда, обходить банковскую тайну, а также право на телефонное прослушивание и временное заключение под стражу.

***Переговоры о заключении сделки о признании вины [в наименее тяжком из вменяемых обвинением преступлений] и суммарное [упрощенное] производство.*** Возможность заключения сделки о признании вины и суммарное производство очень эффективны в судебном разбирательстве, так как существенно экономят время. Сделка также позволяет выявить другие преступные действия, о которых подозреваемые делают собственные признания, желая смягчить наказание.

***Изыскание поддержки со стороны средств массовой информации и общественности.*** Существует несколько факторов, которые могут поставит расследование и обвинение на грань риска. Например, - Исковая давность. Принимая во внимание сложность и длительность расследования преступлений, не имеющих «жертв», таких как коррупция, срок давности зачастую заканчивается до момента предъявления обвинения. Поэтому, в таких случаях следует рассматривать возможность продления сроков давности. Особенно это важно в случаях, когда затягивание расследования не зависит от правительства. - Крайне неэффективное международное сотрудничество. Запросы на получение информации и дополнительной правовой помощи следует направлять как можно более оперативно, так как опыт показывает, что даже реально действующие и объективные судебные органы уделяют наименьшее внимание таким запросам и обрабатывают их в последнюю очередь.

### **ФИНАНСОВЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ И МОНИТОРИНГ АКТИВОВ**

#### ***а) Цель***

Финансовые расследования, вместе с анализом активов, находящихся в прямом или опосредованном владении подозреваемого, являются наиболее эффективным методом расследования случаев коррупции. Полученная таким методом информация может стать либо началом дальнейшего расследования, либо подтвердить уже имеющиеся обвинения в коррупции.

#### ***б) Описание***

##### ***Выделение целевой группы подозреваемых***

При использовании финансовых расследований в традиционном контексте разбирательства, например, после поимки подозреваемого и определения совершенного преступления, цель такого

расследования уже четко определена. Конкретнее, следует исследовать состояние финансов подозреваемого, чтобы получить дополнительные доказательства совершения преступления. Судебные бухгалтеры могут помочь распутать даже очень сложные и запутанные преступления, если перед ними поставлена четкая задача, на которой можно сконцентрировать свои усилия.

Когда антикоррупционное агентство или подобное учреждение желает воспользоваться информацией о финансах и покупательной способности подозреваемого для выявления потенциальной коррупции, задача перед таким агентством стоит несравнимо более сложная. Такой тип активного мониторинга, выявляющий, например, людей, живущих не по средствам. Требует значительных усилий и размышлений на тему того, кого и почему определить в качестве потенциальной цели расследования. Конечно, когда ресурсы не ограничены, можно проверить каждого чиновника и их группы. Однако так как такой сценарий практически невозможен в любой правовой системе, следует аккуратно выбирать направление расходования имеющихся ресурсов.

В случаях ограниченности средств на расследование, оценка целевой группы должна включать определение степени возможных результатов. Например, если имеющаяся информация позволяет говорить о том, что сотрудники отдела по выдаче водительских удостоверений берут взятки, можно инициировать анализ финансовой отчетности, представляемой сотрудниками такого офиса. Однако такое действие почти наверняка окажется напрасной тратой времени и сил. Суммы, заплаченные таким сотрудникам, малы, чаще всего используются на «карманные расходы» и не переводятся на банковские счета или не используются для совершения крупных покупок. Финансовые следователи скорее должны сконцентрировать свои усилия на анализе отчетов тех чиновников, чьи должности предполагают более высокий уровень получаемых взяток. Даже если процент сотрудников офиса по выдаче водительских прав, получающих взятки, выше процента сотрудников отдела закупок, также подозреваемых во взяточничестве, следует сконцентрировать усилия на работе с финансовой отчетностью торгового отдела, так как именно в нем большая вероятность обнаружить корни коррупции.

**Оценка ключевых показателей стиля жизни.** Прежде чем начинать тщательное расследование финансов и стиля жизни подозреваемого, следует провести предварительное наблюдение и принять решение о целесообразности дальнейшего расследования. Это могут быть крупные активы, например, дома, наличие второго дома или загородной дачи, автомобилей и других дорогих вещей.

**Первоначальная методика тщательной проверки.** Методы первоначальной проверки должны сводиться к сбору и анализу доступной информации, например, официальных реестров или данных открытого наблюдения. Второй способ более эффективен, так как чиновники зачастую просто регистрируют имущество на другие имена, чтобы снять с себя подозрения.

**Целевое определение.** После выделения потенциальной целевой группы и определения задач для дальнейшего расследования следует помнить, что наблюдение не должно ограничиваться только подозреваемыми лицами, но также включать лиц, с которыми их связывают тесные отношения, например, супруги и члены семей. Часто доходы от коррупции помещаются на банковские счета мужей и жен (реже - на счета детей, братьев или родителей). Такая же схема используется и при регистрации объектов недвижимости.

**Показатели стиля жизни.** Следователи должны обращать внимание на следующие объекты: дома (арендованные или находящиеся в собственности), включая арендованные объекты на время отпуска, автомобили, катера, самолеты, путешествия, развлечения (например, расходы на походы в ресторан), одежда, покупка произведений искусства и антиквариата, ювелирных изделий, расходы на медицину, а также иные крупные расходы. Эти параметры обычно используются для того, чтобы подтвердить анализ состояния финансов подозреваемого.

**Источники информации.** Расследование слишком несоответствующих стандартов жизни включает использование данных открытых реестров и анализ контрактов, показывающих наличие больших

денежных средств или собственности (например, контракт на аренду особенно дорогого дома). Банковская и деловая документация может содержать дополнительные данные. Кроме того, уточнение расходов государственных чиновников или иных лиц, близких к подозреваемым, позволяет выявить ключевые индикаторы коррупции.

**Защита третьей стороны.** Подробное исследование происхождения имущества у какой-либо третьей стороны должно производиться исключительно в случаях, когда есть основания предполагать, что третья сторона владеет имуществом, на самом деле принадлежащим подозреваемому чиновнику.

**Международные расследования.** Зачастую незаконно полученные доходы скрываются на счетах в зарубежных банках, открытых на несуществующие имена или компании. Имущество также иногда регистрируется на подставные имена в других странах, в то время как им постоянно пользуется подозреваемое лицо. Например, дома и катера, снятые на время отпуска, являются отличным примером имущества, арендуемого по подложным документам или на другие имена. Если государство не входит в Международное соглашение о содействии в расследовании уголовных дел, бывает очень трудно достать подтверждения незаконного статуса тех или иных активов.

**Альтернативы расширению мониторинга.** В некоторых странах ввели положения, обязывающие государственных чиновников отчитываться в своих доходах и активах. В тех случаях, когда выявляется несоответствие стандартов жизни официальным доходам, а чиновник не может или не желает объяснить такое несоответствие, превышающая сумма или имущество могут быть конфискованы. Эти меры не освобождают от обязанности доказывания, однако просто в таких случаях при наличии соответствующих данных зависит от следователей, а не от прокуратуры, как собрать доказательства и объяснить происхождение дополнительного имущества. (См. раздел «Правовые нормы для обеспечения сбора и использования доказательств в случаях коррупции – облегчение обязанности доказывания».)

#### ***в) Предпосылки и риски***

Национальное законодательство должно обеспечивать сложную процедуру регистрации собственности, а также выявления выгодоприобретателей таких активов. Также антикоррупционным агентствам должна предоставляться возможность доступа к официальным реестрам и банковской и деловой документации. Анонимность собственности является естественным врагом прозрачности и отчетности. Если законодательство той или иной страны не обеспечивает открытый подход к данным вопросам, финансовое расследование и мониторинг активов вряд ли дадут ощутимые результаты.

### **ОБЩИЕ СТАНДАРТЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И КОНТРОЛЯ НАД ОТМЫВАНИЕМ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ КОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### ***а) Цель***

Профилактика и контроль над отмыванием денег имеет две основные цели: обеспечить стабильность международной финансовой системы и усилить правоприменительную практику.

#### ***б) Описание***

Связь между коррупцией и отмыванием доходов не нова. К ней уже обращались несколько раз на крупных международных мероприятиях. В 1997 году Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией A/ RES/ 51/ 59) выразила озабоченность связью коррупции и других серьезных преступлений, таких как организованная преступность и экономические преступления, включая отмывание денег. С тех пор Комиссия ООН по профилактике преступлений и уголовному правосудию регулярно обращается к рассмотрению вопросов связи коррупции и отмывания денег на своих ежегодных заседаниях. Другие международные агентства также достаточно активны в данной сфере. Например, вопросам

коррупционных сделок и отмывания полученных доходов посвящены Конвенции о борьбе со взяточничеством чиновников в международном бизнесе и Конвенция об уголовном преследовании коррупции, принятые Советом Европы.

Связь между коррупцией и отмыванием денег идет гораздо дальше, чем просто отмывание незаконно полученных доходов. Отмывание денег оказывает значительный коррупционный эффект на национальные и международные финансовые системы. Несмотря на это, решения банков о том, принимать или нет криминальные деньги, в основном базируются на изучении финансового эффекта от таких сделок. До тех пор пока возможная прибыль будет перевешивать потенциальные риски для банкиров, отмывание денег так и будет постепенно вызывать эрозию финансовой системы. Хотя в последнее время банки признали, - или притворились в этом, - определенные выгоды от перемены отношения к данной проблеме, пока эта точка зрения не отражена в банковской практике и в системе внутренних вознаграждений сотрудников. До тех пор пока финансовая система будет продолжать вознаграждать своих сотрудников за привлечение новых клиентов, а не за то, чтобы они были более внимательны в их выборе, поток незаконных средств так и будет коррумпируют чиновников и банковские учреждения в целом. Вследствие такой тесной связи коррупции и отмывания денег, различные международные структуры отмечают, что антикоррупционные стратегии должны обязательно включать действия, направленные на профилактику и контроль над отмыванием незаконно полученных доходов.

Большое внимание недавно уделялось и вопросам связи между коррупцией, различными схемами отмывания денег и несовершенных финансовых систем. Заседание группы экспертов по вопросам коррупции, проведенное в апреле 1999 года в Париже показало, что схемы отмывания денег используются не только на этапе после совершения преступления, но и во время, а иногда и до момента фактической дачи взятки. Взяткодатели и взяткополучатели связаны конфиденциальностью сделки и заинтересованы в сокрытии происхождения денег. Было также отмечено, что для того, чтобы скрыть реальное происхождение и назначение платежа, используются соответствующие финансовые потоки, проводимые через территории с несовершенной финансовой системой, которая не позволяет выявить незаконный характер этих средств. Финансовый сектор таких территорий не достаточно хорошо регулируется, действующее законодательство не позволяет обеспечить гарантированный доступ правоохранительных органов к информации, а корпоративное право позволяет учреждать трасты и структуры, тем самым скрывая выгодоприобретателя сделки и фактического владельца тех или иных денежных фондов.

Фактический перевод денег является одним из существенных элементов коррупции. Однако когда эти деньги переводятся в страну с несовершенной финансовой системой, следователям становится практически невозможно их отследить и собрать достаточные доказательства. Такой метод отмывания используется особенно часто в случаях подкупа иностранных чиновников. Это представляет собой серьезное препятствие для эффективного применения Конвенции Совета Европы и других международных инструментов борьбы с коррупцией.

В своих попытках обуздать отмывание финансов, законодатели многих стран и международные советники особо отмечают тот факт, что необходимо сочетать профилактические меры и меры принудительные. Цель первой группы мер заключается в профилактике использования финансовой системы для целей отмывания денег, создании документальной истории сделки, которая является фактором успеха всего расследования в целом. Второй компонент включает в себя прямой запрет на различного рода способы отмывания денег, в том числе на операции с незаконно полученными доходами от коррупции.

### ***РЕГУЛЯТИВНЫЙ ПОДХОД***

Нижеследующие правила разработаны на основе главного принципа предупреждения отмывания финансов. Конечно, у них более глобальные задачи. Основная цель - создание документального «следа» всех деловых сделок (в том числе законных) и, таким образом, создание системы «структур

глобального контроля» в финансовом секторе. В плане профилактики коррупции это означает, что чем сложнее спрятать и отмыть полученные доходы, тем выше общий эффект антикоррупционного законодательства.

**Правило «Знай своего клиента» (ЗСК).** Это правило направлено на ограничение работы финансовых институтов с незнакомыми клиентами, однако оно может приобрести особое значение, если его расширить на отношения с выгодоприобретателями. В случаях, когда невозможно выявить конечного выгодоприобретателя, так как компании используют схемы, гарантирующие анонимность, (например, *IBC*, трасты, *Anstalten*, *Stiftungen* и объединенные счета) финансовые операторы должны быть обязаны воздержаться от каких-либо отношений с такими клиентами. Хотя, при серьезном подходе, такое требование достаточно эффективно, аналогичная ситуация может привести лишь в к относительно регулируемым результатам в отношениях с клиентами, зарегистрированными в центрах с несовершенной финансовой системой. Ведь все это позволит изолировать структуры, подобные *IBC*, но не позволит выявить финансовые центры, не желающие сотрудничать в этой сфере. Данный подход по-прежнему является противоречивым.

**Должная заботливость.** Данный термин включает в себя три следующих важнейших положения: - обязанность быть более внимательным в необычных обстоятельствах; - обязанность хранить и вести дела и записи обо всех необычных сделках и их истории; - обязанность информировать компетентные органы обо всех сомнительных сделках.

Эти правила уже в течение некоторого времени развиваются как на национальном, так и на международном уровне. Однако случаи широкомасштабного отмывания средств продолжают происходить даже в тех странах, которые приняли эти правила, и в тех учреждениях, которые заявляют о том, что ведут свою деятельность в полном соответствии с этими правилами.

**Проверка существующих каталогов «красных флажковых индикаторов».** Обязанность «оказывать особое внимание всем сложным, крупным многоходовым сделкам» имеет важное значение. Анализ целого ряда критериев может привести к сомнительным сделкам, при этом можно с полной уверенностью говорить о том, что критерии по сделкам с отмыванием денег, полученных от коррупции, отличаются от критериев случаев отмывания средств, полученных от наркоторговли. Возможно провести разграничение между высокорисковыми зонами, отраслями промышленности, физическими лицами и сомнительными сделками. Поэтому, можно посоветовать включить в список «опасных сделок-индикаторов» все ситуации, которые могут указать на потенциальные случаи коррупции и отмывания доходов от нее. Например, недавние дискуссии по данной теме привели к выводу, что нужно углубить действие соответствующих положений и обязать финансовые учреждения отчитываться во всех действиях со счетами крупных политиков и государственных лидеров. Такие индикаторы должны мотивировать финансовых операторов более ответственно и осторожно относиться к сделкам с большими суммами из источников потенциальной коррупции. Еще большее внимание стоит уделять случаям, когда клиент или выгодоприобретатель занимает важную государственную должность, вне зависимости от того, глава ли это государства, министр или лидер партии. Далее, клиенты, вовлеченные в специфические сферы бизнеса, такие как торговля оружием, должны быть обязаны предоставлять дополнительную информацию касательно истории сделки, источника средств и конечного пункта их назначения.

**Сенсибилизация финансовых операторов.** Для создания определенных стимулов для финансовых учреждений, можно симулировать случаи отмывания средств. Такая форма работы может: - увеличить внимательность операторов; и выявить случаи, когда требуется дополнительное обучение. Кроме того, для тех, кто не прошел теста, следует применять санкции и иные методы взысканий.

**Защита банковского персонала.** Банковским сотрудникам, которые решили воспользоваться анонимностью, представляемой свидетелям, должна быть обеспечена защита. Следует выявить учреждения, которые не желают сотрудничать в этой сфере. Также можно проводить тестирование с целью выявления тех структур, которые вследствие отсутствия желания или возможностей, не



выполняют правила «знай своего клиента» и «должной заботливости», либо активно вовлечены в процесс отмывания средств. К подобным учреждениям должны применяться административные санкции. В зависимости от серьезности нарушения, следует применить либо внешнее управление такой структурой, либо временное или постоянное отстранение оператора от исполнения своих обязанностей. При наличии подозрения о том, что данное учреждение участвует в отмывании средств, можно провести схожие тесты для выявления доказательственной базы. Они, однако, должны гарантировать право на справедливое разбирательство и презумпцию невиновности.

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО**

Следующие положения уголовного законодательства являются применимыми в случаях борьбы с коррупцией/отмыванием денег.

**Коррупция - преступление, вызывающее отмывание денег.** В большинстве правовых систем коррупция не является преступлением, автоматически предполагающим отмывание денег. Хотя рекомендации FATF и обсуждаемые в настоящее время положения Конвенции ООН об организованной преступности расширили круг правонарушений и отнесли отмывание денег к серьезным преступлениям, до сих пор решение вопроса о серьезности таких преступлений оставлено на самостоятельное рассмотрение каждой страны. Данная проблема теперь должна рассматриваться больше с технической, нежели с политической стороны. Принятие такого положения может стать решающим барьером для коррупции, так как сделает отмывание средств более опасным и дорогим занятием.

**Внедрение минимальных стандартов в международном сотрудничестве.** В частности, применение положения «Сторона не должна отказываться от юридической помощи по уголовным делам в рамках настоящей Конвенции на основании банковской тайны» должно активно развиваться. (Положение содержится в статье 12, раздел 6 Конвенции ООН об организованной преступности и в статье 9, раздел 3 Конвенции Совета Европы) Однако наиболее сложным вопросом международного сотрудничества в этой сфере до сих пор является вопрос о том, как обеспечить своевременное и эффективное сотрудничество стран-участниц, не нарушая при этом основополагающих принципов правовой системы и прав человека. Вновь, в этой связи могут быть весьма полезны методы, выработанные Советом Европы.

**Криминализация [Признание каких-то действий противозаконными] создания фондов взяток.** Во многих странах создание фондов для подкупа государственных чиновников не является обязательно противозаконным действием. Существование «неофициальных» фондов означает отход от правил ведения бухгалтерии, а иногда и нарушения уголовного закона. Однако нет никакой гарантии, что страны, не подписавшие документ о применении правил борьбы с отмыванием денег, а тем более имеющие несовершенные финансовые системы, будут готовы отреагировать на такие случаи. Таким образом, просто необходимо развивать криминализацию подобных фондов, как на национальном, так и на международном уровне.

**Введение уголовной ответственности компаний.** Уголовная ответственность компаний является дополнительным, но обязательным инструментом, который увеличивает риск частных предприятий в том случае, если они «не замечают», что их сотрудники вовлечены в коррупцию, отмывание средств или иные экономические и финансовые преступления. Компании, которые не ощущают риска потерять свои активы в случае, если они терпимо относятся к преступному поведению своих сотрудников, вряд ли будут по своей инициативе изменять свое поведение на законопослушное, особенно принимая во внимание тот факт, что они имеют сильные мотивы не делать этого, и не последнее место здесь занимают доходы от коррупции и отмывания денег.

## **ЗАКОН О КОМПАНИЯХ [ПРАВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ]**

**Продвижение адекватных законов о компаниях.** Неадекватные корпоративные законы, не

разрешающие раскрытие информации о фактическом владельце или выгодоприобретателе, сами по себе являются основанием для внимания со стороны международных структур, работающих в сфере борьбы с коррупцией, таких как, например, Парижская Экспертная Группа по Коррупции и ее финансовые подразделения, а также Рабочая Группа по Коррупции Совета Европы. Это область требует более подробной проработки. Однако введение в действие нового законодательства может и не потребоваться, если станет возможным четкое выявление фактических клиентов финансового сектора. Некоторые из этих положений уже применяются в странах - членах FATF, а также, с небольшими изменениями, - в системе CFATF Карибского бассейна. Косвенно, посредством моделей, разработанных ООН и Организацией американских государств [OAS], эти положения были экспортированы во многие страны мира. В некоторых регионах они были приняты в качестве обязательных, и их закрепили в национальном и международном законодательстве. До некоторой степени, детальное регулирование могло быть передано на решение управленческих структур финансового сектора. Процесс применения правил на мировом уровне постепенно идет, захватывая банковские учреждения и финансовых посредников. Однако сейчас уже стоит вопрос о том, чтобы не просто продолжать захватывать новые территории, но и эффективно применять их контролировать их применение и определить санкции за их неисполнение.

### **в) Предпосылки и риски**

Любая инициатива создания международного правового документа должна принимать во внимание, насколько она содержит уже имеющиеся меры, перечисленные выше, и соответствует им. В этой связи особое внимание следует уделять: резолюциям 51/59 и 51/191 Генеральной Ассамблеи ООН; Конвенции о взяточничестве чиновников при осуществлении международных деловых сделок; Конвенции Организации Американских Штатов о коррупции; документу Глобальной Коалиции стран Африки «Принципы борьбы с коррупцией в африканских странах при выходе на международные рынки офшоров и отмывании незаконно полученных доходов»; Конвенциях Совета Европы о коррупции в сфере уголовного и гражданского законодательства, а также Конвенции об отмывании средств, поиске, идентификации и конфискации преступных доходов»; 40 рекомендаций финансовой FATF; а также рекомендациям Экспертной Группы ООН, принятым на заседании в Буэнос-Айресе в 1999 году на Мировом Форуме против Коррупции, и опыту работы Межведомственной Группы по борьбе с коррупцией Совета Европы.

Некоторые международные организации в последнее время сконцентрировались на решении проблемы несовершенных финансовых центров и результаты их работы во многом зависят от степени их полномочий.

**Временная рабочая группа Форума по Финансовой Стабильности.** 14 апреля 1999 года на Форуме по Финансовой Стабильности была образована временная рабочая группа по борьбе с коррупцией, в которой принимают участие несколько европейских, американских, азиатских государств, а также Базельская комиссия по надзору за банковской деятельностью, Международная Ассоциация по надзору за страховой деятельностью, а также OECD. Основной сферой интересов является оценка рисков для OFC в достижении стабильности мировой финансовой системы. Группа также старалась выработать собственную методологию по данной тематике в соответствии с существующими международными стандартами. Финальный отчет был опубликован в апреле 2000 года.

### **Инициатива Международного Финансового Центра ООН.**

Инициатива заключается в запрете преступникам выходить на рынок международных финансовых услуг с целью отмывания преступно полученных доходов. Это принесет эффект в случае, если все международные центры примут адекватные анти-коррупционные меры, а также если надзор и контроль за деятельностью таких финансовых систем будет учитывать и отражать данные меры.

**FATF.** 40 рекомендаций FATF, уточненные в 1996 году, затрагивают все основные элементы регулирования деятельности финансового сектора. Кроме текущей работы, агентство учредило временную группу по работе с территориями, «не желающими сотрудничать».

**Совет Европы.** Конвенция Совета Европы по отмыванию средств, поиску, идентификации и конфискации преступных доходов и Конвенция о коррупции в сфере уголовного и гражданского законодательства, вместе с Соглашением Группы государств, выступающих против коррупции (GRECO), согласно которому учреждена Группа Государств против Коррупции - составляют юридическую базу по сотрудничеству в этой сфере.

**Европейский Союз.** Сначала Европейский Союз обратился к проблеме коррупции с целью защиты своих финансовых интересов. Их работа строится в контексте борьбы с налоговыми мошенничествами. Однако можно предположить внесение инициатив, связанных с борьбой с организованной преступностью, особенно на международном уровне.

Все эти инициативы на международном и региональном уровне, в том числе рассматривающие вопросы оффшоров, вызывают серьезные опасения вследствие их повторяемости. Поэтому, особое значение приобретают тесное сотрудничество и обмен информацией.

**Финансово-аналитические подразделения.** Успешная деятельность по борьбе с отмыванием денег на национальном уровне предполагает создание специальных отрядов, сочетающих задачи анализа подозрительной финансовой документации, международного сотрудничества, информационных технологий, надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, а также определения политики борьбы с отмыванием денег.

#### **ПРАВОВЫЕ НОРМЫ В ОТНОШЕНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБОРА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В СЛУЧАЯХ КОРРУПЦИИ – ОБЛЕГЧЕНИЕ ОБЯЗАННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ**

##### ***а) Цель***

Целью данного метода заключается в повышении для коррумпированных чиновников степени риска быть осужденным по решению суда.

##### ***б) Описание***

В отличие от большинства преступлений коррупция не предполагает четко выраженной жертвы. Чаще всего вовлеченные в нее стороны в той или иной степени приобретают выгоду, сохраняя секретность. Чрезвычайно сложно добыть четкие доказательства фактического платежа, поэтому практика коррупции в основном, остается безнаказанной. Однако при отсутствии прямых доказательств совершения преступления, часто можно найти косвенные подтверждения коррупции.

Так, как во многих странах уровень развития таких явлений, как организованная преступность, торговля и перевоз наркотиков, коррупция и отмывание денег, достигли таких размеров, что уже подмывают сами экономические устои общества, политическую и общественные системы, видимо, пришло время, когда правительство должно подумать над облегчением обязанности доказывания вины подозреваемых с целью их скорейшего осуждения. Более того, вследствие процессов глобализации, борьба с подобными преступниками стала заботой значительного числа стран одного географического района, а иногда даже и в мировом масштабе. Увеличивающееся количество инициатив, выдвигаемых в данной сфере сотрудничества на международном и региональном уровне, говорит о повышении нетерпимости мирового сообщества к таким преступлениям.

Что касается облегчения обязанности доказывания, то, в принципе, существующая практика сбора и оценки доказательств, применяемая в большинстве судов вне зависимости от принадлежности к той или иной правовой системе, не сильно отличается от предлагаемых в данном разделе мер. Заключение – это реакция на событие, произошедшее в прошлом. Только обвиняемые точно знают, как все происходило, в то время как все остальные участники процесса основываются на предположениях. Заключение становится возможным, когда степень предположений уже не

позволяет оставить какие-то сомнения в том, что событие происходило именно данным определенным образом.

***Увеличение значимости косвенных доказательств (или улики).*** По мере увеличения случаев коррупции и усложнения схем передачи взяток, во многих странах возникает необходимость адаптации правовой базы для увеличения эффективности борьбы расследования, обвинения и наказания виновных в коррупции. Принимаемые законы должны реально работать для чего следует сделать акцент на значимости косвенных доказательств.

В этой связи, национальные и международные законодательные органы предложили ряд альтернатив. Они имеют общее в том, что сфокусированы на анализе результатов конкретных преступлений, а не противозаконной практики в целом. Контекстуально можно выделить две основные стратегии: она направлена на криминализацию имущества, происхождение которого невозможно объяснить, другая - концентрируется на конфискации такого имущества.

***Криминализация [Признание каких-то действий противозаконными] обладания неразъяснимыми материальными ценностями.*** В настоящее время развивается тенденция криминализации имущества, происхождение которого затруднительно объяснить, в виде штрафов и иных взысканий, налагаемых на (бывших) государственных чиновников, которые поддерживали стандарты жизни, либо владели имуществом и активами, значительно расходящимися с их официальными доходами, и не могли как-либо вразумительно объяснить сей факт. Некоторые страны приняли такие положения законодательно и, правда, на международном уровне, наказание за «незаконное обогащение» или «необъяснимое имущество» стало одним из реальных инструментов борьбы с коррупцией.

***Уголовная конфискация неразъяснимых материальных ценностей.*** Некоторые страны ввели конфискацию имущества с одновременным снижением объема доказательственной базы. Эти положения основаны на том, что имущество государственного чиновника должно быть конфисковано в случае, если он поддерживает стандарты жизни, либо владеет или контролирует имущество и активы, значительно расходящимися с их официальными источниками доходов, и они, при этом, не могут вразумительно объяснить происхождение этих ценностей. Выгодоприобретатель таких ценностей может наиболее точно объяснить их источник и происхождение. Правовые системы большинства стран сходятся в том, что суды вправе требовать от ответчика предоставления информации (по крайней мере, в рамках предположений) «в пределах их собственных знаний». Это относится к случаям личного владения имуществом.

***Арест собственности и иные меры, направленные на изъятие незаконно полученных ценностей.*** В связи с серьезной конституционной защитой, предоставляемой частной собственности и принципу презумпции невиновности во многих правовых традициях, законодателям приходится предлагать новаторские решения. Некоторые страны-участники решили вновь представить инструментарий, во многом напоминающий средневековые традиции. В частности, «наказание имущества» как принцип борьбы с коррупцией уже принят во многих странах-участницах. В соответствии с данным принципом, как это видно из названия, имущество, имеющее незаконный статус, не конфискуется, но вызывает реальное наказание, которое налагается независимо от фактического происхождения имеющихся в виду активов.

Ввод такого правила связано с тем, что законодатели попытались обойти какое-либо нарушение презумпции невиновности. В случае, когда лицо не может или не желает объяснить происхождение имущества, правительство предполагает, что оно получено незаконным путем.

***Конфискация по гражданскому и административному праву.*** Некоторые страны, например, США и Италия, также имеют соответствующие положения в отношении конфискации, стараясь при этом не обойти презумпцию невиновности. В отличии конфискации по уголовному делу, конфискация по административному или гражданскому праву не требует доказательства «незаконного

происхождения» имущества. Вместо этого, она рассматривает высокую степень возможности незаконного ее происхождения, неспособность владельца объяснить ее источник, чего считается достаточным для соответствующих выводов. Однако чем больше эти санкции напоминают уголовные меры наказания, тем больше они вызывают критики со стороны сторонников соблюдения прав человека.

**Дисциплинарная мера.** Другой альтернативой является уход от уголовных мер наказания, и применение административных мер, не требующих безусловного соблюдения принципа презумпции невиновности и не несущих клейма уголовного заключения. Это могут быть, например, увольнение с должности, отзыв лицензии, разрыв контрактов, исключение из соответствующей профессии и т.п.

#### **в) Предпосылки и риски**

Все меры, описанные выше, в принципе могут быть раскритикованы с точки зрения позиции нарушения прав человека. Более вероятно то, что законодатель будет обвинен в попытке нарушить презумпцию невиновности. Критики будут ссылаться на то, что использование таких «резких» мер другими странами не означает автоматического переноса их на территорию их страны, так как каждое государство должно выстраивать свои законы самостоятельно в соответствии с конституционными требованиями, правовыми традициями и особенностями своего общества. Существует, однако, ряд серьезных аргументов, которые можно привести в этой связи.

**Во-первых.** В то время как в случае бесчисленных преступлений бывает сложно и не нужно пытаться определить ту черту, когда доказательственная база смещается в сторону защиты, в случаях коррупции это сделать вполне возможно. Имеющиеся ценности, значительно превышающие официальный доход чиновника, говорят о сокрытом доходе. Может быть он абсолютно легален, например, наследство, подарки богатых родственников, выигрыш в лотерею, но, скорее всего он имеет незаконный источник, если владелец не может или не делает объяснить его происхождение. Однако с целью обеспечения прав человека, выбранный подход, который описывается выше, не должен подменять собой процессуальное право. Обязанность доказывания ложится на обвинителя и только в том случае, если активы значительно превышают известный доход, следует перенести эту обязанность на ответчика и попросить его объяснить происхождение таких ценностей.

**Во-вторых.** Обычно, презумпция невиновности не запрещает правоохранителям выдвигать обоснованные обвинения, основываясь на предположениях до тех пор, пока соблюдаются принципы рациональности и пропорциональности. Многие государства уже приняли нормы, которые говорят о том, что обвиняемый должен предоставить некие доказательства, опровергающие предположение закона. Суды, рассматривающие подобные случаи, оценивают их как соответствующие принципу презумпции невиновности.

**В-третьих.** В отношении положений о конфискации имущества, тенденция заключается в том, что акцент переносится на решение двух вопросов: вообще применяется здесь принцип презумпции невиновности? Если «да», то требуется ли такой же уровень доказательственной базы, как при уголовном расследовании? Во многих странах конфискация рассматривается не как наказание, а скорее как «компенсационная мера» до тех пор, пока она используется как обеспечения изъятия имущества, полученного незаконным путем. Цель конфискации просто состоит в том, чтобы поставить подозреваемых в ту же ситуацию (экономически), в которой они находились до момента совершения преступления. Данная цель не преследует цели «наказать».

**В-четвертых.** Ни принцип рациональности, ни принцип пропорциональности не препятствует облегчению обязанности доказывания, что подробно указывается выше. Пропорциональность. В виду необходимости принятия эффективного законодательства в сфере борьбы с коррупцией, положения, высказанные выше, должны носить пропорциональный характер. Это объясняется тем, что некоторые случаи преступного поведения, например, коррупция в судебной системе ставит под угрозу риска саму систему, которая по идее должна гарантировать соблюдение конституционных прав в рамках

справедливого процесса. Облегчение обязанности доказывания при одновременном соблюдении основного принципа презумпции невиновности, является не просто справедливым, но еще и желаемым. Однако цель состоит не только в том, чтобы развивать законодательство, соблюдающее международные нормы охраны прав человека, включая презумпцию невиновности. Проблема состоит в том, чтобы достичь оптимального баланса между необходимостью борьбы общества с коррупцией и обеспечения охраны обвиняемых лиц от несправедливого суда и вмешательства в их личную жизнь.

## **ЗАЩИТА СВИДЕТЕЛЕЙ**

### *а) Цель*

Цель программы защиты свидетелей состоит в том, чтобы мотивировать граждан сообщать о случаях преступлений, коррупции, общественных правонарушений (включая халатность, нарушение контрактных обязательств, нарушение административного законодательства), судебных ошибках, угрозах здоровью и общественной безопасности путем предоставления им защиты от возможных посягательств.

### *б) Описание*

Инерционная культура, секретность и замалчивание являются благодатной почвой для коррупции. Люди часто знают о преступном поведении, но боятся сообщить о нем. Недавние исследования показали, что существование подобной культуры стоило сотней жизней, разрушило тысячи домов, десятки тысяч потерянных рабочих мест, а также значительного снижения доверия общества основным институтам власти. В некоторых случаях жертвы получали компенсации, но за то, что произошло, так никто и не ответил. Данная система процветает, так как известно, что свидетеля обязательно настигнет кара. Таким образом, чтобы избежать таких последствий, а также улучшить отчетность и прозрачность чиновников, следует разработать и внедрить простую и четкую правовую систему, чтобы появились реальные свидетели, и они не боялись стать жертвами.

***Закон о защите информаторов.*** Основной целью законов о защите свидетелей является предоставление защиты тем, кто сообщает о случаях нарушения законов или ином преступном поведении внутри организации, в которой они работают.

Некоторые законы в этой сфере распространяются только на государственных чиновников, в то время как другие распространяются также на частные компании и организации. Опыт показывает, что одного закона недостаточно. Закон должен обеспечивать механизм, чтобы можно было работать с содержанием сообщения, а не с самим информатором. Другими словами, полученная информация должна быть объективно проверена и даже если она окажется ложной, закон должен применяться до тех пор, пока доказано, что свидетель действовал «разумно и искренне». Закон также должен применяться вне зависимости от того, является ли передаваемая информация конфиденциальной, и не нарушил ли свидетель в связи с этим соответствующие законы.

***Закон, защищающий от лживых заявлений.*** Так как дача свидетельской информации является палкой о двух концах, необходимо также защищать права и репутацию лиц от ложных и надуманных обвинений. События в послевоенных США и опыт применения таких положений в штатах, только подчеркивает такую необходимость. Законодательство должно иметь четкие правила борьбы с ложными обвинениями. В частности, закон должен включать минимальный перечень норм для восстановления нарушенной репутации. Уголовное законодательство обычно имеет положения, наказывающие лиц, намеренно давших ложные показания. Для всех свидетелей должно быть ясно, что эти положения применяются и к ним. Если будет доказано, что они дали ложные показания намеренно.

***Предотвращение.*** Основной целью законов о защите свидетелей является предоставление защиты от

возмездия, увольнения, либо какого-либо другого отношения в ответ за раскрытие информации. Наиболее эффективным способом избежать этого является сохранение инкогнито свидетеля как можно более долгий период времени.

**Удерживание от совершения действий (устрашением).** Более того, закон должен содержать положения, запрещающие работодателям применять какие-либо ограничения к информаторам, если они сделали свое сообщение в полном соответствии с законом.

**Компенсация.** Закон должен обязывать получателя информации соблюдать принцип конфиденциальности в отношении со свидетелем и по отношению к полученной информации. Также должны содержаться положения о компенсации и восстановлении на работе в случаях, если свидетелю будет нанесен ущерб или он будет уволен с должности. В случае увольнения, для свидетелей не всегда желательно восстановление именно на этой работе. В данном случае, следует учесть положения, обязывающие работодателей принять свидетеля на работу в другое отделение той же организации, либо выплатить материальную компенсацию.

**Согласование с правовыми рамками.** Раздел закона о защите свидетелей в части предоставления работы уволенному информатору должен согласовываться с аналогичными положениями трудового кодекса конкретной страны. Например, в странах, где доктрина позволяет работодателю увольнять сотрудника без всяких причин, закон должен предусмотреть исключения из данного правила. Гарантии же для работодателя должны говорить о том, что дача тех или иных «показаний» не в коем случае не должна являться шантажом с целью избежать увольнения или иного дисциплинарного взыскания.

**К кому обратиться.** Обычно закон должен предусматривать как минимум два уровня учреждений, куда можно обратиться со своими подозрениями или доказательствами. Первый уровень включает органы внутри самой организации, например, директора компании, старшие по должности сотрудники, либо специальные структуры, созданные для профилактики такого рода нарушений. Если свидетель является государственным чиновником, то должен иметь возможность обратиться к омбудсмену - специальному чиновнику, рассматривающему жалобы, либо в антикоррупционное агентство, или к главному ревизору.

Свидетелям должно быть разрешено обращаться на второй уровень после того, как исчерпаны возможности решения вопроса на первичной ступени, а также в случаях, когда организация, в которой трудится свидетель, либо решила не производить расследование, либо не завершила расследование в течение разумного времени, либо не предприняло никаких действий, в случае положительного исхода расследования, а также, если свидетелю не сообщено о результатах в разумный срок.

Также необходимо предусмотреть возможность прямого обращения на вышестоящий уровень в случаях, когда: - свидетель считает, что станет жертвой, если затронет данный вопрос внутри организации или в специальном органе, - боится быть раскрытым.

Второй уровень может быть представлен членами парламента, правительства или средств массовой информации. Опыт показывает, что само существование закона о защите свидетелей вряд ли приведет к активности потенциальных свидетелей. Опрос государственных чиновников Австралии, Нового Южного Уэльса в отношении эффективности защиты по Акту 1992 года показал, что 85% респондентов не уверены в том, что хотя, чтобы их защищала администрация самого предприятия. 50% ответили, что боятся раскрывать какую-либо информацию вследствие возможного возмездия. Компания ICAC New South Wales заключила, что для того, чтобы Акт заработал, необходима реальная заинтересованность внутри самой организации в раскрытии подобных случаев, а также эффективная система внутренней отчетности, широко распространяемая и публикуемая в организации.

Отношения со Свидетелями и их ожидания. Для того чтобы обеспечить эффективное исполнение законодательства о защите свидетелей, необходимо наладить обучение людей, взаимодействующих с потенциальными свидетелями. Свидетели зачастую тратят очень много своего времени и усилий на сбор информации, которую они собираются раскрыть. Они испытывают стресс. Если их ожидания не встречают должного понимания, это может означать конец расследования и потерю доверия к антикоррупционной структуре в целом. В частности, расследование и ожидаемые результаты (например, уголовные обвинения, дисциплинарные взыскания и т.п.) должны быть объяснены свидетелям, равно как все сложности расследования, включая продолжительность и сложность сбора доказательственной базы. Также следует проинформировать свидетелей, что чем дальше заходит расследование, тем выше риск раскрытия личности свидетеля и опасность совершения каких-либо акций возмездия.

**Проведите свидетеля по всей «дистанции».** Во время расследования свидетели должны знать все его новости. Следует показать заботу об эффективности защиты свидетелей. Закон никогда не предоставит полной защиты и свидетели должны знать об этом. В этой связи для следствия необходимо сделать все возможное, чтобы свидетель «прошел всю дистанцию», постоянно информируя его о предпринятых действиях, защите его анонимности, а также иных факторах, могущих повлиять на желание свидетеля и дальше давать показания следствию. Кроме того, свидетелям должна предоставляться юридическая поддержка и адвокат.

**Избегайте утечки информации.** Наиболее эффективной мерой защиты свидетеля является сохранение его конфиденциальности и секретности представленной информации. Однако опыт некоторых стран показывает, что не всегда данному фактору уделяется должное внимание. Зачастую информация «уплывает», а свидетель становится жертвой. Недостаточно просто обозначить санкцию за раскрытие информации, может быть более эффективный путь - научить соответствующих сотрудников тому, как себя вести с полученной информацией, как сохранить анонимность свидетеля как можно дольше и как вести в таких условиях успешное расследование.

#### *в) Предпосылки и риски*

**Заинтересованность в расследовании.** Если свидетель не уверен, что следствие заинтересовано в получении информации и расследовании, он может передумать и не предпринимать дальнейших шагов.

**Следственная группа, которой можно доверять.** Если нет соответствующих внешних структур, куда можно обратиться и которым можно доверять, свидетели вряд ли будут настаивать на раскрытии имеющейся у них информации.

**Ясность законов.** Так как закон предполагает доверие, а целевая потенциальная аудитория зачастую имеет весьма скромный образовательный уровень, закон должен быть изложен в исключительно простой форме.