

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I	Вступление.....	1
Раздел 1	Раковая опухоль коррупции	3
Раздел 2	Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе.....	15
Раздел 3	НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности	27
Раздел 4	Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны	37
Часть II	Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора	49
Раздел 5	Кадровая политика	51
Раздел 6	Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере	71
Раздел 7	Закупочная деятельность в оборонной сфере	89
Раздел 8	Офсетные схемы.....	108
Раздел 9	Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частного государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны	124
Раздел 10	Утилизация избыточного имущества и объектов инфраструктуры.....	141
Раздел 11	Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....	155
Раздел 12	Вопрос добропорядочности в контексте военных операций	169
Раздел 13	Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами.....	182
Часть III	Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах	197
Раздел 14	Важность воспитания добропорядочности	199
Раздел 15	Нормативно-правовое обеспечение	206
Раздел 16	Роль человеческого фактора	228
Раздел 17	Роль правительства.....	245
Раздел 18	Роль парламентариев и счетных структур.....	264
Раздел 19	Роль институций омбудсмена	277
Раздел 20	Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции	293
Раздел 21	Роль гражданского общества и средств массовой информации.....	305
Раздел 22	Роль международных организаций	327

Часть IV	Имплементация программ воспитания добропорядочности	343
Раздел 23	Практическая работа над изменениями	355
Раздел 24	Учет культурной специфики конкретной организации при реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности	359
Приложение I		374
Приложение II		379
Приложение III		381

Раздел 15

Нормативно-правовое обеспечение

Существует целый ряд нормативных и законодательных механизмов для противодействия коррупции на национальном и международном уровнях. Хотя эти базовые документы сами по себе не обеспечивают решения проблемы коррупции, но их наличие является необходимой предпосылкой борьбы с ней. В этом разделе рассматриваются как механизмы принуждения, включая примеры обеспечения действенности таких механизмов, так и добровольные обязательства наподобие Пактов военной добропорядочности, кодексов поведения по вопросам контроля над вооружениями и т.п. В этом контексте “наилучший опыт” можно извлечь и из национальных, и из международных примеров. Последняя часть раздела предлагает примеры, способствующие обеспечению прозрачности и подотчетности и, таким образом, укреплению добропорядочности в оборонных структурах.

Первый тип механизмов нормативно-правового обеспечения – когда меры принуждения предусмотрены законодательством – не является (и не должен быть) специфическим только для сферы обороны: коррупция находится или должна быть вне закона независимо от того, в каком секторе общества она выявлена. При этом наказание должно соответствовать степени ущерба от коррупционной деятельности. Вместе с тем, добровольные обязательства могут принимать во внимание особенности корпоративной культуры оборонных структур и учитывать вопрос ценностей и чести, которые присущи военным и гражданским именно этих структур. А механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности учитывают чувствительность определенной информации по вопросам безопасности и обороны, а также особенности деятельности в сферах безопасности и обороны.

Меры принуждения

Коррупция вредит общественному развитию, нарушает нормы морали и отрицательно влияет на сплоченность общества. Существует общий консенсус относительно того, что определенные политические, социальные или коммерческие действия являются коррупционными и в большинстве стран мира они считаются противозаконными. Однако, несмотря на то, что феномен коррупции приобрел широкое распространение в современном обществе и имеет давнюю историю, формулировка общепринятого определения этого феномена стала существенным вызовом. В разных случаях международное сообщество отдавало предпочтение сосредоточению внимания на трактовке определенных форм коррупции, в частности, “скрытые выплаты” (ООН), “взятки иностранным должностным лицам во время проведения

международных бизнес-операций” (ОЭСР) и “коррупция с участием должностных лиц исполнительных структур Европейского Союза или должностных лиц государств-членов Европейского Союза” (ЕС).¹

Организация Транспаренси Интернешнел определяет коррупцию просто как “злоупотребление предоставленными полномочиями для получения частной выгоды”. Хотя это определение и краткое, но оно объединяет в себе три важных элемента: во-первых, это злоупотребление полномочиями; во-вторых, это полномочия, предоставленные в частном или публичном секторах; и, в-третьих, это злоупотребление полномочиями для получения частной выгоды, т.е. не только для выгоды лица, которое злоупотребляет, но и для выгоды членов его/ее семьи или друзей.²

Вставка 15.1. Початковий пункт щодо визначення корупції

ГМС начала свою работу, приняв за основу такое предварительное определение: “Коррупция, в пределах вопросов, которыми занимается ГМС Совета Европы, является взяточничеством, а также любым другим действием со стороны лиц, которым предоставлена ответственность в публичном и частном секторах, которое является нарушением их обязанностей, определяемых их статусом должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или другого деятеля в этом же смысле, и которое направлено на получение любых несоответствующих преимуществ для себя или для других”.

Целью такого определения было обеспечить формулировку, согласно которой ни один вопрос не мог быть исключен из-под контроля группы. Хотя такое определение не обязательно соответствовало правовому определению коррупции в большинстве государств-членов, в частности, не соответствовало определениям, принятым в криминальном законодательстве, но оно имело преимущество в том, что это определение не ограничивало обсуждение вопросов до слишком суженных рамок. В ходе работы над проектом текста конвенции это общее определение было переформатировано в несколько приемлемых оперативных определений коррупции, которые уже могли использоваться в национальных законодательных актах, хотя, в отдельных случаях, с определенными поправками к этим актам. В этом контексте следует отметить, что существующая конвенция содержит не только общепринятые определения взяточничества (как с активной, так и пассивной стороны), служащие основой для разных форм криминального преследования, но также определяет другие формы коррупционного поведения, такие как коррупция в частном секторе и торговля влиянием, тесно связанные со взяточничеством и обычно считающиеся специфическими формами коррупции. Таким образом, существующая конвенция имеет в качестве одной из основных своих характеристик широкий охват, отражающий всеобъемлющий подход Совета Европы к борьбе с коррупцией как угрозой демократическим ценностям, верховенству права, правам человека и экономическому прогрессу.

Источник: Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Items #24 and #25.

¹ “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

Вставка 15.2. Определение коррупционных проявлений в национальных законодательствах

Франция

Ответственность за коррупционные действия предусмотрена Уголовным Кодексом Франции. Он различает пассивные и активные коррупционные действия. Пассивная коррупция определяется как “прямое или опосредованное требование или принятие (без надлежащего права) предложений, обещаний, взносов, подарков или преимуществ, которое сделано лицом, наделенным публичными полномочиями или исполняющим обязанности публичной службы, либо лицом, которое получило публичный избирательный мандат”. В соответствии со статьей 432-11 это преступление наказывается заключением до десяти лет и штрафом в €150,000, если оно осуществлено для того, чтобы:

1. Выполнить действия или удержаться от выполнения действий, предусмотренных должностью, обязанностями или мандатом, либо способствовать действиям с использованием должности, обязанностей или мандата.
2. Злоупотреблять реальным или ожидаемым влиянием с целью получения от любого публичного органа или администрации любого преимущества, работы, контракта либо какого-либо благоприятного решения.

Определение активной коррупции дается в статье 433-1: “прямое или опосредованное предложение (без надлежащего права и в любое время) условий, обещаний, взносов, подарков или преимуществ с целью получения от лица, которое пребывает на публичной должности или выполняет задачи публичной службы либо осуществляет полномочия по избирательному мандату, путем: выполнения действий или воздержания от выполнения действий, предусмотренных должностью, обязанностями или мандатом, либо содействие действиям с использованием должности, обязанностей или мандата; злоупотребление реальным или ожидаемым влиянием с целью получения от любого публичного органа или администрации любого преимущества, работы, контракта...”

Федеративная Республика Германия

Немецкое криминальное законодательство криминализирует получение преимущества или взятки, а также действия, которые позволяют получение преимущества или взятки. Оно прямо затрагивает военнослужащих, например, в статье 333 Криминального Закона (Strafgesetzbuch), где отмечается “(1) Любое лицо, которое предлагает, обещает или позволяет выгоду для государственного должностного лица, лица со специальными обязанностями публичной службы или военнослужащего Федеральных Вооруженных Сил с целью получения от этого лица или третьего лица...”

Соединенные Штаты

По законам США преступлением считается взятка как американскому, так и иностранному должностному лицу, а также участие в частном коммерческом взяточничестве. Вместе с тем, взяточничество попадает под действие нескольких законов как отдельных штатов, так и федеральных. В общем, к запрещенным проявлениям относят выплату, предложение, старание или обещание заплатить непредусмотренным путем государственному должностному лицу за его влияние на официальные решения или, в частном контексте, за то, чтобы заставить сотрудника или представителя действовать против интересов работодателя. Законодательство США в целом рассматривает концепции помощи и содействия в нарушении и намерения осуществить нарушение как отдельные преступления.

Источник: Roger Best and Patricia Barratt, Anti-Corruption Legislation – an International Perspective (London: Clifford Chance, 2005).

Определения, которые используются в дискуссиях на международных публичных мероприятиях, также довольно широки. Во Вставке 15.1 предлагается текст временного определения, которым пользовалась Междисциплинарная Группа по Коррупции (Multidisciplinary Group on Corruption – GMC), сформированная в составе Совета Европы в сентябре 1994 года, а также объяснение выбора такого развесистого определения.

Не удивительно, что национальные определения коррупции так же отличаются. Вставка 15.2 предлагает определение и подходы к определению коррупционных проявлений в криминальном законодательстве трех разных стран.

Действующие лица в сфере коррупции

Криминальное законодательство преследует нарушителей независимо от того, находятся ли они на начальном или завершающем этапе коррупционных действий, либо просто способствуют коррупции и перераспределению ее прибылей. В частности, Криминальная конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией охватывает и активное, и пассивное взяточничество по отношению к государственным и иностранным должностным лицам, парламентариям и членам международных парламентских союзов, сотрудникам международных организаций, а также отечественным, иностранным и международным судьям и представителям международных судов. В 2003 году представители национальных и иностранных арбитражей и жюри были добавлены в список потенциальных участников коррупционных действий.³

Торговля влиянием

Криминальная конвенция охватывает и публичный, и частный секторы. В дополнение к более традиционным проявлениям коррупции Конвенция требует, чтобы криминальное законодательство преследовало и злоупотребление влиянием. Согласно статье 12 Конвенции, ее участники “должны принять такие правовые и другие меры, которые могут быть необходимы для установления в качестве преступных проявлений согласно национальному законодательству таких умышленных действий, как обещание, предоставление или предложение, прямо или опосредованно, любых незаслуженных преимуществ кому-либо из тех, кто применяет или подтверждает, что он или она способны применить неправомерное влияние на процесс принятия решений” определенными выше должностными лицами, которые “с учетом указанного, независимо от того, предназначены ли незаслуженные преимущества для собственных нужд или для кого-то другого, а также требование, получение или принятие предложения или обещания предоставления такого преимущества, рассматриваются как торговля влиянием, независимо от того, реализовано ли такое влияние и дало ли ожидаемое влияние необходимый результат”⁴

Корпоративная ответственность

Компании также попадают под действие криминального законодательства в случаях, когда взятокодатель действует в их интересах или от их имени, а взяточник является государственным должностным лицом, независимо от того, предназначены ли незаслуженные преимущества ему самому или кому-то другому.

³ Council of Europe, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption Strasbourg*, 15 May 2003).

⁴ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.173, Article 12.

Санкции

Международные конвенции требуют, чтобы санкции за коррупционные злоупотребления были эффективными, пропорциональными и играли сдерживающую роль. Они могут включать наказание в виде лишения свободы (иммунитета) физических лиц, что в дальнейшем может привести к экстрадиции.

Вставка 15.3. Общие принципы правомерности определения коррупции преступлением

“Книга Источников 2000”, опубликованная организацией Транспаренси Интернешнел, идентифицирует такие восемь принципов правомерности определения коррупции преступлением:

1. Антикоррупционное законодательство должно соответствовать международным стандартам по вопросам прав человека и обеспечивать для обвиняемых лиц справедливое судебное разбирательство. Чрезвычайно важным является условие того, что криминальное законодательство против коррупции должно уважать гарантии прав человека, определенные конституционным Биллем о правах или международным кодексом, чтобы соответствующие специальные процедуры не отклонялись судами как неконституционные.
2. Законы не должны производить впечатление чрезмерно репрессивных.
3. Должны существовать четкие принципы определения срока наказания, чтобы сроки соответствовали степени вины конкретного правонарушителя, были справедливыми и не чрезмерно карающими.
4. Объединение разных криминальных законов, затрагивающих коррупцию и тайные комиссионные выплаты, в единый законодательный акт имеет значительные преимущества. Оно суживает возможности для возникновения щелей и может показать серьезность отношения к коррупционному поведению путем демонстрации одинакового подхода как в государственном, так и частном секторах. Каким бы ни был выбранный подход, наказание за выплату и получение “тайных комиссионных” должно быть обязательным.
5. Необходимо уделять регулярное внимание усовершенствованию рамок криминального законодательства (в том числе положений законов относительно свидетельства и адекватности существующих наказаний) ... Например, криминальное законодательство должно быть в состоянии влиять на коррупционные корпоративные практики, такие как “тендерные сети” в сфере публичных контрактов, в которых возможные конкуренты договариваются между собой о том, кто получит определенный контракт и за какую цену.
6. Специальные процедуры могут понадобиться в тех случаях коррупции, где речь идет об определенных лицах, демонстрирующих уровень богатства за пределами возможностей известных источников доходов, чтобы можно было установить происхождение этого богатства и дать пояснения, которые бы удовлетворили суд.
7. Специальные процедуры потребуются, чтобы обеспечить контроль государства за возвращением коррупционных доходов, поскольку они часто будут в распоряжении третьих лиц или за границей. Криминальное законодательство должно обеспечивать поиск, арест, замораживание и конфискацию нелегальных доходов от коррупции.
8. Соответствующие положения также будут необходимы, чтобы преступлением коррупции считалась как дача, так и получение взяток.

Источник: Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270–72.

Санкции должны производить впечатление справедливых действий и иметь предупредительный эффект. Вставка 15.3 определяет перечень общих принципов правомерности определения коррупции преступлением.

Замораживание, арест и конфискация

Санкции могут быть или денежными, или предусматривать лишение свободы, либо теми и другими одновременно. Однако, самих только мер наказания может быть недостаточно, если потери от коррупционной деятельности не будут возмещены государством. Поэтому, законодательство должно обеспечить лишение виновного лица всего добытого коррупционной деятельностью.

Закон должен предусматривать конфискацию доходов от коррупционной деятельности или собственности, оборудования и других средств, которые использовались или планировались к использованию в коррупционных действиях.⁵ Конвенция ООН против коррупции далее определяет, что в случае, когда доходы “смешались с собственностью, полученной из легальных источников, то такая собственность может быть (без злоупотребления полномочиями относительно замораживания или ареста) конфискована в размерах, оцененных соответственно размерам коррупционных доходов”⁶ Такой же подход должен применяться к доходам, полученным от смешанной собственности.

Отмывание денежных доходов от коррупционной деятельности

Успешность криминальной деятельности, которой является коррупция, зависит от способности “отмывать” свои незаконные прибыли путем их проведения через дырявые или коррумпированные национальные финансовые системы или избежание национальных ограничений через офшорные банки, тайные финансовые структуры и т.п. Вставка 15.4 предлагает видение угрозы в случае наличия для злоумышленников возможностей обходить положения национального законодательства. Угроза отмывания многократно усиливается, когда она “позволяет преступникам и террористам действовать свободно с целью использования своих финансовых достижений для расширения криминальных сетей и усиления преступной деятельности, такой, как коррупция, наркоторговля, торговля оружием, контрабанда и финансирование терроризма”⁷

Таким образом, отмывание доходов от преступной деятельности, в частности, взяточничества и торговли влиянием, также должно попадать под криминальное преследование. *Криминальная конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией в этом контексте ссылается на Конвенцию Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации криминальных доходов*.⁸

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁶ Там же, ст. 31 (5).

⁷ The World Bank Institute “Governance & Anti-Corruption” Learning Program: Money Laundering.

⁸ Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*, ETS No. 141 (1990). Див. також: *Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Warsaw: 16 May 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

Вставка 15.4. Обход ограничений национального законодательства

Офшорная банковская деятельность, тайные финансовые структуры, отмывание денег и коррупция неустанно размывают основы национального государства. Офшорные налоговые тайники, возможности которых расширяются с помощью компьютеров и телекоммуникаций, создают беспрецедентные возможности для богатых граждан и корпораций, чтобы избежать налогообложения. Это разрушает базу налогообложения, ослабляет государственные финансы и подрывает легитимность налоговой системы в глазах обычных граждан. Офшорные тайники также поощряют отмывание денег, способствуя антисоциальной криминальной деятельности всех видов за пределами возможностей национальных органов относительно их выявления. Коррупция государственных должностных лиц в таких условиях расцветает и еще больше разрушает способность государства действовать "легально" и обеспечивать лояльность обычных граждан.

Источник: Global Policy Forum website, "State Sovereignty and Corruption," www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

То же касается и нарушений со стороны счетных структур, включая такие акты покрывания, когда коррупционные действия нарочно скрываются, маскируются или не замечаются. К таким нарушениям могут относиться подделка или использование отчетных финансовых документов или справок, содержащих искаженную или неполную информацию, а также незаконные уклонения от регистрации платежей.

Специальные полномочия

Существует широкий международный консенсус относительно того, что эффективное предотвращение и преследование криминального злоупотребления требует определенных специальных рычагов, таких как применение специальных полномочий, использование особых методов расследования, а также возможности рассмотрения доказательств, полученных в результате таких методов в суде.

Криминальная конвенция Совета Европы призывает к реализации таких мер при условии их использования специально подготовленными для борьбы с коррупцией уполномоченными лицами и правоохранительными структурами (статья 20). Эти лица или структуры должны иметь необходимую свободу согласно фундаментальным принципам правовой системы страны для того, чтобы эффективно выполнять свои функции и быть независимыми от постороннего давления. Персонал таких структур должен быть подготовлен и обеспечен финансовыми ресурсами в соответствии с поставленными задачами.

Кроме того, необходимо отметить, что независимость специализированных структур в борьбе с коррупцией не может быть абсолютной. Их деятельность должна быть максимально интегрированной и скоординированной с традиционной правоохранительной деятельностью. Они независимы лишь настолько, насколько это требуется для надлежащего выполнения своих функций.⁹ Во Вставке 15.5 показаны вопросы юрисдикции таких специализированных структур Южно-Африканской Республики.

⁹ Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.

Вставка 15.5. Положение о Специальном следственном подразделении

В соответствии с условиями, определенными законодательством, Президент Южно-Африканской Республики может создавать Специальное следственное подразделение для расследования вопросов коррупции, давать ему поручения относительно расследования, а также создавать один или более Специальных трибуналов с целью проведения слушаний и принятия решений по материалам, собранным Специальным следственным подразделением.

Юрисдикция Специального следственного подразделения распространяется на расследование таких случаев, как:

- а) серьезные злоупотребления полномочиями в сфере деятельности любой государственной институции;
- б) недостойное или противозаконное поведение сотрудников любой государственной институции;
- в) незаконное назначение или расходование публичных денег или собственности;
- г) незаконное, нетипичное или неутвержденное закупочное действие, транзакция, мероприятие или практика относительно государственной собственности;
- д) умышленная или из-за неосторожности потеря публичных денег либо нанесение ущерба публичной собственности;
- е) коррупционные злоупотребления, связанные с деятельностью любой государственной институции;
- е) противоправное или недостойное поведение любого лица, которое нанесло или могло нанести существенный ущерб публичным интересам.

Функции Специального следственного подразделения:

- а) расследовать все обвинения в рамках соответствующего случая;
- б) собирать доказательства относительно действий или бездеятельности, касающихся соответствующего расследования, а в случае необходимости – начать процедуры в Специальном трибунале против соответствующих сторон;
- в) представлять доказательства во время рассмотрения вопроса в Специальном трибунале;
- г) направлять доказательства совершения правонарушения в соответствующие органы;
- д) осуществлять определенные действия, не противоречащие этому положению, которые периодически могут поручаться президентом;
- е) периодически, в соответствии с указаниями президента, докладывать о прогрессе в расследовании и по вопросам, которые рассматривает Специальный трибунал;
- е) после окончания расследования представлять заключительный доклад президенту;
- ж) не менее двух раз в год направлять в парламент доклад относительно расследований, а также деятельности, структуры и расходов подразделения.

Источник: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, *Government Gazette* 26311 (South Africa: 28 April 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf.

Статья 50 Конвенции против коррупции призывает к внедрению специальных следственных методов, а также к учету собранных с помощью этих методов доказательств во время рассмотрения вопроса в суде (более детально см. Вставку 15.6). Использование специальных полномочий и методов также должно распространяться и на сферу обороны.

Вставка 15.6. Специальные следственные методы

Для обеспечения эффективности борьбы с коррупцией, страна – в пределах допустимого в рамках основных принципов ее правовой системы и в соответствии с определенными законом условиями – должна принимать такие меры, которые следует принять для надлежащего использования компетентными органами таких методов, как контролируемая поставка или, в случае целесообразности, других специальных следственных методов, таких как электронные или другие формы наблюдения и операции под прикрытием (на собственной территории), а также разрешить рассмотрение в суде доказательств, собранных такими методами.

Государства-участники Конвенции поощряются к подписанию, если это необходимо, соответствующих двусторонних или многосторонних соглашений и договоренностей об использовании таких специальных следственных методов в контексте сотрудничества на международном уровне.

При отсутствии подобных соглашений или договоренностей, решение об использовании таких специальных следственных методов на международном уровне должны приниматься в каждом случае отдельно и могут, в случае необходимости, принимать во внимание финансовые договоренности и согласие относительно обеспечения юрисдикции соответствующими органами государств-участников.

Решение о применении контролируемой поставки на международном уровне может, при условии согласия заинтересованных государств-участников, предусматривать такие методы, как перехват и разрешение на беспрепятственное прохождение товаров или средств, либо их выемка или замена частично или полностью.

Источник: United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention Against Corruption (New York: United Nations, 2004), Article 50, 41.

Защита свидетелей, экспертов, жертв и заявителей

Чтобы обеспечить эффективность борьбы с коррупцией, страны должны ввести надлежащую систему защиты свидетелей и других лиц, которые сотрудничают с правосудием. Это включает в себя соответствующие законодательные положения и финансовые ресурсы. Более того, «должны быть предусмотрены гарантии иммунитета или адекватного сокращения наказания относительно лиц, которым предъявлены обвинения в коррупционных действиях, но которые оказывают содействие в расследовании, сообщении о преступлении или предупреждении преступления»¹⁰

¹⁰ Conclusions and Recommendations of the 2nd European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption (Tallinn, October 1997). Цитується у відповідності з зазначеним у Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108.

Уровень защиты должен быть “эффективным” и “соответствующим” относительно уровня рисков для тех, кто соглашается сотрудничать с правосудием, свидетелей или информаторов. В отдельных случаях может быть достаточно, например, держать в тайне их имена во время следствия, в других случаях им могут понадобиться охранники, а в чрезвычайных случаях могут понадобиться более дальновидные меры защиты свидетелей наподобие изменения идентичности, работы, жилья и т.п.¹¹

От стран можно ожидать внедрения в их национальные правовые системы соответствующих мер по обеспечению защиты от несправедливого обращения для любого лица, которое дает компетентным органам чистосердечные и достоверные показания относительно любых фактов, связанных с коррупционными злоупотреблениями.¹²

В США эта концепция распространяется на лиц, принимающих участие в коррупционных злоупотреблениях, таким образом поощряя их к явке с повинной и даче показаний. Первому лицу, которое “причастно к нарушениям, предусмотренным Актом о безопасности и обмене, но становится “вестником проблемы” гарантируется автоматический иммунитет”.¹³ Таким простым способом можно нарушить молчание относительно деятельности, которая может рассматриваться ее участниками как очень выгодная, хотя и чрезвычайно тайная.

Международное сотрудничество в вопросах обеспечения действенности антикоррупционного законодательства

Международное сообщество приложило значительные усилия для разработки и внедрения системы правовых норм и требований, направленных на ограничение коррупции. Обеспечение действенности этой системы, которая, в основном, касается национального законодательства, нуждается в широком международном сотрудничестве. Для этого, например, Конвенция ООН против коррупции тщательно рассматривает вопросы экстрадиции, передачи осужденных лиц, взаимной правовой помощи, передачи доказательств в уголовных делах, сотрудничества правоохранительных органов и проведения совместных расследований.

Другие конвенции, в частности, Криминальная конвенция Совета Европы, еще детальнее рассматривает аспекты организации и информационного обмена по вопросам международного сотрудничества в борьбе с коррупцией. Основной целью является обеспечение средств и каналов для международного сотрудничества в тех случаях, когда процедурные, а иногда и политические препятствия задерживают или препятствуют преследованию злоумышленников по коррупционным делам.

Международные конвенции также вводят механизмы мониторинга и обычно предусматривают соответствующие программы для помощи отдельным странам в вопросах борьбы с коррупцией. Международные криминальные антикоррупционные правила часто включают нормы, направленные на обеспечение как предупредительного, так и карающего эффекта, в частности, нормы относительно доступа к информации. Эти аспекты будут исследоваться позднее в этом разделе после рассмотрения гражданского

¹¹ Council of Europe, *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, item 1.13.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 273.

законодательства и административных мер борьбы с коррупцией. Наконец, статья 61 Конвенции ООН против коррупции предусматривает международный обмен информацией и лучшим опытом. Она требует участия с целью “рассмотреть возможность выработки и обмена между собой и через международные и региональные организации статистическими данными, аналитическими разработками относительно коррупции и информацией для того, чтобы развивать насколько это возможно общие определения, стандарты и методики, а также информацию о наилучшем опыте предупреждения и борьбы с коррупцией”.

Гражданское право

Гражданское право дает возможность лицам, пострадавшим в результате коррупционных действий, защитить свои права и интересы, либо дает возможность гражданам применить антикоррупционное законодательство тогда, когда публичная власть не в состоянии этого сделать. Причины того, зачем бывает нужно выходить за рамки уголовного права в преследовании коррупционных злоупотреблений, обобщены во Вставке 15.7.

Вставка 15.7. Уголовного права недостаточно для противодействия коррупции

Первой линией наступления в борьбе с коррупцией является система уголовного юстиции, а успешное преследование – безусловно первым вознаграждением. Они не только дают обществу ощущение справедливой расплаты, но также являются мощным сдерживающим фактором против потенциальных злоумышленников. Однако, на практике оказывается, что сама лишь система уголовного юстиции не имеет достаточно средств для гарантирования победы над коррупционерами. Коррупционные действия обычно совершаются тайно, чтобы их было трудно выявить. Даже если они выявлены, то злоумышленники применяют сложные схемы для усложнения сбора доказательств коррупции.

В результате часто бывает чрезвычайно трудно получить достаточно доказательств, чтобы добиться заключения. Эта проблема усложняется и недостаточным количеством свидетелей, необходимостью полагаться лишь на приемлемые документальные свидетельства, ограниченное количество опытных следователей в этой сфере, а также необходимость несомненного доказательства преступных действий в каждом деле. Доверие общества еще больше падает потому, что суды довольно часто не применяют очень серьезных сроков заключения за экономические преступления, несмотря на то, что законодательство предусматривает до 15 лет лишения свободы за экономические преступления, связанные с ущербом, превышающим 500 000 рандов. Наконец, злоумышленники часто освобождаются из тюрьмы задолго до окончания определенных судом сроков заключения. В результате у общественности остается впечатление, что злоумышленники могут обмануть власть и что преступная деятельность выгодна. Таким образом, становится очевидным, что общество нуждается в большем оружии в своем арсенале для борьбы с коррупцией.

Источник: Willie Hofmeyr, The Use of Civil Law in Combating Corruption, Head of Special Investigating Unit, South Africa, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

Гражданская конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией в статье 2 дает определение коррупции как “прямые или опосредованные требования, предложения, дача или получение взятки либо любой другой неправомерной выгоды или возможности ее получения, которые нарушают надлежащее выполнение любой обязанности лицом, которое получает взятки, неправомерную выгоду или возможность иметь такую выгоду, или поведение такого лица”.

Международные конвенции уделяют значительное внимание использованию возможностей гражданского права против любых форм коррупции, сосредоточивая внимание на таких вопросах:

- Определение главных потенциальных пострадавших от коррупционных действий.
- Проблемы формирования доказательной базы относительно причинно-следственной связи между коррупционными действиями и нанесенным ущербом.
- Финансовые аспекты скрытых выплат и их влияние на размывание основ честной конкуренции.
- Действительность контрактов.
- Роль аудиторов.
- Защита работающих.
- Процедуры, в том числе судебные издержки, и международное сотрудничество.¹⁴

Ключевым отличием в применении гражданского права считается изменение ответственности за сбор доказательств и возможность требовать предоставления “достоверных доказательств”. Например, когда лицо, занимающее ответственную публичную должность, аккумулировало значительную собственность, которая не может отвечать уровню его или ее официального жалования, то следственный орган делает формальный запрос. После этого ответственность за предоставление объяснений возлагается на это лицо. Если оно не сможет предоставить правдоподобных объяснений, то дело могут передать в суд.¹⁵

В частности, Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией формулирует эту концепцию следующим образом:

Каждая страна в соответствии со своей Конституцией и фундаментальными принципами правовой системы должна (если предварительно этого не сделала) принять необходимые меры для определения в качестве правонарушения значительного увеличения собственности государственного служащего, которое он не может достоверно объяснить из источников своих легальных доходов за период выполнения должностных обязанностей.¹⁶

Один такой потенциально действенный подход, известный как “Кви там”, глубоко укоренен в законодательстве США и заслуживает того, чтобы на него обратили внимание и другие страны. Он кратко представлен во Вставке 15.8.

¹⁴ For details, the reader may refer to Council of Europe, *Explanatory Report*, Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 275.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

Вставка 15.8. *Кви там, или “тот, кто принесет пользу королю, также получит сам”*

Корнями такой подход уходит в средневековую Англию вплоть до 1424 года, когда был зафиксирован первый случай получения лицом, известившим о незаконных действиях, части штрафных санкций, наложенных на нарушителя. А Конгресс США уже в начале своего существования позаимствовал этот принцип и внедрил его почти во всех 14 первых американских налоговых нормативных актах (уставах), которые предусматривали штрафные санкции. Действующий сегодня в США Акт о фальшивых требованиях ведет свое начало со времен гражданской войны в этой стране, когда широкомасштабные спекуляции правительственных поставщиков едва не оставили правительство юнионистов севера без крайне необходимых ресурсов. Тогда Конгресс и президент обратились к услугам частных лиц в борьбе за искоренение обмана и сохранение государственных средств.

Попросту говоря, у правительства не было ни времени, ни ресурсов для эффективного решения проблемы, поэтому путем формирования поощрения представителей общественности в поддержке интересов правительства (и благодаря готовности делиться добытым) был повышен уровень риска для злоумышленников, открыт простор для частного энтузиазма и, в конце концов, сохранены миллиарды долларов, которые в противном случае были бы утрачены для государства.

Такой подход со временем был усовершенствован и в 1986 году Конгресс определил его как “одно из основных средств получения судебных доказательств в борьбе с фальсификациями”. Подобные положения также применяются и в других федеральных актах, например, в сфере нарушений патентного законодательства. Акт о фальшивых требованиях США вводит принцип гражданской ответственности в случаях, когда имеют место фальшивые операции (ответственность наступает не только в случаях сознательных нарушений, но и в случаях халатности и недобросовестного отношения к проверке достоверности информации), даже если нет явного намерения фальсифицировать. Поскольку судебное разбирательство является по сути гражданским, а не криминальным, то нет требования установления абсолютно несомненных фактов, поскольку в гражданских делах применяются несколько низшие стандарты.

Ответчиков ожидает минимальный штраф в \$5000 за каждое фальшивое требование отдельно, плюс возмещение убытков государству от неправомерных действий ответчика в трехкратном размере.

Процедура “Кви там” может быть инициирована индивидуально частными лицами (им не обязательно ждать действий правительства) и для заявителей предусмотрена защита от возможных актов мести. Правительственным органам направляются копии соответствующих документов и на протяжении 60 дней министерство юстиции должно принять решение относительно того, вмешиваться ли и брать на себя основную ответственность за дальнейшие действия. Даже если министерство это сделает, то заявитель имеет право оставаться стороной в процессе, т.е. дело нельзя будет закрыть без заслушивания заявителя. В конце процесса успешный частный заявитель получает или 10 процентов сохраненных денег (если правительство берёт ответственность на себя), или 25 процентов (если правительство не вмешивается).

Существуют предохранители и против легкомысленных заявлений. Правительство может рассмотреть заявление или обратиться в суд с таким предложением. Также суд может ограничить участие заявителя в слушаниях, если решит, что его неограниченное участие оказывает давление на ответчика.

Кроме того, предусмотрено, что в случае неоправданного заявления вследствие легкомысленности или оскорбления суд может наложить определенный штраф на заявителя и заставить оплатить судебные издержки. Некоторые заявители получали вознаграждения в миллионы долларов, а связанная с этим слава может поощрять других выступать с заявлениями.

Источник: Pope, Confronting Corruption (2000), 280–81.

Добровольные руководства к действиям

Кодекс поведения публичных должностных лиц

Добровольно принятые кодексы поведения имеют определенное влияние на индивидуальное и коллективное поведение, дополняющее сдерживающее действие потенциальных мер принуждения против коррупции, предусмотренных законодательством. В сфере обороны такие руководства, которые чаще всего оформлены как “кодексы этики” или “кодексы поведения”, основываются на специфической корпоративной культуре военных и другого персонала в сфере обороны. Подавляющее большинство таких людей гордятся своей службой во благо страны и считают недопустимым пятнать честь своей организации. В такой среде добровольные кодексы индивидуального или коллективного поведения могут иметь существенное значение.

Главные требования к поведению лиц на должностях публичной службы указаны в статье 8 Конвенции ООН против коррупции. Кроме того, и ООН, и Совет Европы приняли типичные кодексы поведения государственных должностных лиц. Эти кодексы определяют общие принципы добропорядочности для государственных должностных лиц и уточняют такие вопросы, как конфликт интересов, злоупотребление конфиденциальной информацией, принятие подарков и проявлений гостеприимности. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц рассматривает публичную должность как позицию, на которой должностное лицо получает мандат доверия, поэтому от государственных должностных лиц можно ожидать безусловной лояльности к интересам общества своей страны.¹⁷ Далее кодекс определяет, что государственные должностные лица должны исполнять свои обязанности и функции без лишних расходов, эффективно и честно, а также постоянно следить за тем, чтобы публичные ресурсы под их контролем распределялись наиболее эффективным и экономным способом.

Конфликт интересов. Государственное должностное лицо не должно позволять его или ее частным интересам вступать в конфликт с его или ее должностными обязанностями. Частный интерес должностного лица включает любое преимущество для себя лично, для его или ее семей, близких родственников, друзей, лиц и организаций, с которыми он или она имеют или имели деловые или политические отношения. Именно к его или ее личной ответственности относят избежание таких конфликтов интересов, действительных, потенциальных или возможных. Государственное должностное лицо никогда не

¹⁷ *International Code of Conduct for Public Officials*, adopted by the UN General Assembly in resolution 51/59 (12 December 1996), www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

должно неправомерно использовать преимущества его или ее должности для удовлетворения частных интересов как во время пребывания на официальной должности, так и после увольнения.¹⁸

Декларирование имущественного состояния. В соответствии со своей должностью и в порядке, который позволен или требуется законодательством и административными правилами, государственное должностное лицо должно придерживаться требований относительно декларирования или обнародования личного имущественного и финансового состояния, а также, если возможно, соответствующей информации относительно их супружества и/или иждивенцев.

Принятие подарков и услуг. Государственные должностные лица не должны искать возможностей получения или получать прямо или опосредованно любые подарки или иные услуги, которые могут повлиять на выполнение ими их функций, обязанностей или на их решения. Обычно официальным лицам позволено получать символические подарки при условии, что их суммарная годовая стоимость не превышает определенных норм.

Конфиденциальная информация. Государственное должностное лицо обязано соответственно (с обеспечением необходимой конфиденциальности) относиться к любой информации и документам, доступ к которым оно получает во время или в результате выполнения своих служебных обязанностей. Такие ограничения остаются действительными и после увольнения с официальной должности. Конфиденциальность может быть нарушена только тогда, когда национальное законодательство, выполнение должностных обязанностей или интересы правосудия требуют этого.

В дополнение к указанному, кодексы поведения государственных должностных лиц часто содержат, среди прочего, положения, определяющие:

- условия, при которых они должны докладывать компетентным органам о нарушении кодекса, закона или административных процедур, которые уже случились, готовятся или могли бы случиться;
- требования о регулярном декларировании определенных интересов;
- требования не принимать участие в любой деятельности или процессе, или не приобретать любую должность или функцию, оплачиваемую или неоплачиваемую, которая была бы несовместима с надлежащим выполнением его или ее обязанностей или отвлекала бы от них;
- правила реагирования на несоответствующие предложения;
- требование не предоставлять преференций или привилегированного доступа к публичной службе бывшим государственным должностным лицам.¹⁹

Соблюдение кодекса. Такие кодексы поведения создаются под руководством соответствующего министра или руководителя публичной службы. Государственное должностное лицо обязано вести себя согласно положениям кодекса и, соответственно, должно знать эти положения и любые изменения к ним. Он или она должны обращаться за консультациями к соответствующим источникам в случае

¹⁸ Там же. См. также: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum (Strasbourg: Council of Europe Publishing, January 2001).

¹⁹ For details on these and other clauses see *Codes of Conduct for Public Officials*.

неуверенности относительно дальнейших действий. Положения кодекса составляют часть условий принятия на работу для государственного должностного лица. Их нарушения могут привести к применению мер дисциплинарного воздействия. Государственное должностное лицо, ведущее переговоры относительно условий принятия на работу, должно включать в эти условия положение о том, что этого кодекса следует придерживаться и что он представляет часть контракта с исполнителем. Соответственно, и должностное лицо, которое присматривает за, или руководит, другими государственными должностными лицами, несет ответственность за соблюдение ими кодекса и должно накладывать или предлагать соответствующие дисциплинарные взыскания в случае его нарушения.

Наконец, публичная администрация регулярно пересматривает положения кодекса поведения и вносит соответствующие коррективы.²⁰

Кодексы поведения в частном секторе

Так же, как и в публичном секторе, частные компании имеют кодексы поведения, определяющие отношение сотрудников к проявлениям коррупции в ряде неприемлемых проявлений поведения. Раздел 20 дает примеры кодексов поведения главных военных поставщиков.

На международной арене, Организация экономического сотрудничества и развития способствовала включению коррупции и ее трансграничных проявлений в Конвенцию 1999 года о борьбе с взяточничеством иностранных должностных лиц во время международных бизнес-операций.²¹ Положения этой конвенции в полной мере касаются и торговли оружием.

Взяточничество и конфликт интересов принадлежат к тем типам поведения, которые наиболее часто упоминаются в кодексах поведения. Академический анализ даже делает вывод о том, что присутствие или отсутствие политики относительно взяточничества является ключевым индикатором общей этичности в компании.²²

С другой стороны, эмпирические исследования приводят к выводу о том, что разные типы корпоративного поведения вообще не зависят от влияния международных кодексов, но гораздо больше подвергаются влиянию других факторов. Несмотря на это, исследования утверждают, что кодексы поведения могут иметь положительный эффект. В частности, коррупция не уменьшается непосредственно при помощи кодекса, однако, эти кодексы открывают более формальный и конструктивный диалог и таким образом имеют положительное значение.²³

²⁰ Там же, 14, ст. 28.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* (February 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²² Bert Scholtens and Lammertjan Dam, "Cultural Values and International Differences in Business Ethics," *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A.Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²³ Carson, Baetz and McGill, *Codes of Conduct* (2008), 13.

Вместе с правительственными постановлениями и кодексами поведения профессиональных ассоциаций корпоративные кодексы поведения предлагаются как эффективные средства реализации общетраслевых изменений относительно вопросов конфликта интересов и борьбы с коррупцией.²⁴ Существует ряд профессиональных ассоциаций в сфере обороны со своим кодексом поведения. Например, в США большинство главных оборонных подрядчиков входят в Оборонную промышленную инициативу (см. Вставку 20.1). В Европе же подобная деятельность проводится в рамках Ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности Европы (ASD) и в результате были созданы "Общие промышленные стандарты для аэрокосмической и оборонной областей". Вставка 20.2 предлагает краткое описание этических и антикоррупционных мер ASD.

Пакты добропорядочности

Организация "Транспаренси Интернешнел" выступила с инновационной формой воспитания добропорядочности и содействия надлежащему поведению со стороны как государственных должностных лиц, так и поставщиков оборонных заказов. Идея, коротко представленная во Вставке 15.9, была ре-

Вставка 15.9 Пакты оборонной добропорядочности

Пакты добропорядочности являются инструментом, разработанным организацией "Транспаренси Интернешнел" для противодействия коррупции в сфере государственных закупок в целом. Позднее они были доработаны для применения непосредственно в сфере оборонных закупок.

Типичный пакт оборонной добропорядочности содержит три основных положения:

- Короткий текст контракта, по которому все участники тендеров и организатор закупок соглашаются на определенные антикоррупционные обязательства, а участники соглашаются на расширенные правила контроля. Участники тендеров также соглашаются на санкции, включая снятие с тендеров, если они будут уличены в нарушении согласованных обязательств.
- Независимый мониторинг, который следит за соблюдением всеми сторонами своих обязательств согласно пакту. Обычно это предусматривает использование независимого технического эксперта, который пересматривает тендерные документы на предмет ненадлежащего или коррупционного влияния и который может быть вызван участниками тендера в случае необходимости или жалобы.
- Более высокий уровень публичной прозрачности документов и процедур. Это также позволяет получить больше возможностей для влияния со стороны общественности и гражданского общества и усиливает доверие к процессу путем повышения прозрачности.

Образец пакта оборонной добропорядочности доступен на веб-сайте организации "Транспаренси Интернешнел" в разделе "Оборона против коррупции" (Defence Against Corruption): www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Источник: Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms (London: Transparency International – UK, April 2009), 36.

²⁴ Там же, с.19.

лизована в Польше. Другие страны НАТО и страны-партнеры делают первые шаги во внедрении пактов оборонной добропорядочности. В частности, министерство обороны Болгарии рассматривает возможность сделать такие пакты обязательными для дорогостоящих оборонных закупок.

Также следует отметить при рассмотрении коррупционных рисков и кодексов поведения для государственных должностных лиц и поставщиков оборонных заказов, что такие добровольные механизмы поддерживаются государственными нормативными актами. Вставка 15.9 приводит пример из федеральных актов США, которые требуют от оборонных подрядчиков иметь кодексы этики и предусматривают задержки в рассмотрении заявок, либо снятие их с рассмотрения, за несоблюдение требований о таких программах.²⁵

Трансграничное применение этого принципа, т.е. внедрение международно признанных предохранителей²⁶ против коррупционных злоупотреблений, может превратиться даже в более мощный инструмент сдерживания коррупции в сфере закупок оборонных товаров и услуг.

Доступ к информации, прозрачность и управление

Большинство механизмов нормативного регулирования, которые рассматривались выше, не могут быть эффективно реализованы, если деятельность государственных должностных лиц не будет прозрачной, а правительство – подотчетным народу. Конвенция ООН против коррупции устанавливает четкие требования относительно прозрачности и подотчетности (статья 10). Она требует, чтобы страны принимали такие меры, которые могут быть необходимы для улучшения прозрачности в своих процедурах государственного управления. Среди конкретных мер, которые конвенция ООН рекомендует для улучшения прозрачности и подотчетности, есть такие:

- внедрение процедур или нормативных механизмов, позволяющих представителям общественности получать, если это не противоречит законодательству, информацию об организационной структуре, функционировании и процессе принятия решений в публичных администрациях, а также, при условии обеспечения требований относительно защиты частной тайны и данных о личности, о решении и правовых актах, касающихся простых граждан;
- упрощение административных процедур там, где это возможно, для того чтобы облегчить публичный доступ к компетентным органам власти;
- опубликование информации, которая может включать периодические доклады относительно рисков коррупции в публичных администрациях.

²⁵ В этом конкретном случае – за акт сознательного уклонения от обнародования нарушений Акта о фальшивых требованиях в связи с выигрышем или выполнением правительственных контрактов, а также за уклонение от своевременного обнародования фактов получения переплат по правительственным контрактам.

²⁶ Так же, как решение о недопущении компании, принятое в США одним министерством, препятствует этой компании в получении контракта от федерального правительства в целом.

Относительно простой мерой, имеющей существенный сдерживающий эффект, является обнародование имеющейся информации о состояниях государственных должностных лиц после назначения их на публичные должности, а также регулярное обновление этой информации.

Прозрачность может быть значительно повышена путем принятия закона о свободе доступа к информации. Соответственно, по этому закону отдельные представители общественности будут иметь гарантированный доступ к информации. Национальный опыт в этом вопросе бывает разным. Некоторые законы ограничивают доступ, оговаривая возможность доступа только к той информации, которая касается публичных функций, или информации о важных общественных вопросах, или требуя от просителя объяснить, почему он или она нуждается в этой информации.

Однако, как правило, доступ к информации должен касаться "всей имеющейся информации, независимо от формы, источника, даты создания, официального статуса, авторства органа, в котором она находится, или вопроса секретности".²⁷

Относительно путей облегчения доступа, закон о свободе доступа к информации должен соответствовать нескольким международным стандартам, обеспечивающим:

- право делать устные запросы;
- обязанность публичных органов назначать специалистов по вопросам информации для предоставления помощи заявителям;
- обязанность предоставлять информацию как можно скорее и, в любом случае, в пределах определенного промежутка времени;
- право определять более приемлемую форму доступа, т.е. одну из таких, как визуальное изучение запрошенных документов, электронная копия, фотокопия;
- право получать письменный ответ с указанием причин любого отказа в доступе.²⁸

Результаты недавно выполненной Мировым Банком работы призывают к расширению доступа к информации и прозрачности в правовой сфере, чтобы сделать ее более демократичной и открытой для граждан. Этот вопрос имеет два измерения – обеспечение доступа к информации и прозрачности по вопросам административного функционирования судов и прокуратуры, а также по вопросам их юрисдикции. Первое измерение касается вопросов финансирования, деклараций о собственности и доходах, а также судебной статистики, прозрачности и участия граждан в процессе назначения судей, в то время как второе измерение связано с обнародованием судебных приговоров, доступом к файлам дел о коррупции и дисциплинарных процедур относительно судей и прокуроров.²⁹

²⁷ Toby Mendel, "Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards," *PREMNotes*, No. 93 (World Bank, October 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

²⁸ Там же, 2.

²⁹ Alvaro Herrero and Gaspar Lopez, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociacion por los Derechos Civiles, April 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

Эффективное управление является основой стратегического подхода к сокращению коррупционных рисков в сфере обороны, принятых в этом компендиуме. Многие в этом контексте могут быть достигнуты только административными мерами, без какой-либо потребности вносить изменения в законодательство. Речь идет о таких мерах, как запрет ненужных лицензий, упрощение процедур, ограничение пространства для субъективных решений (и определение критериев там, где это необходимо), создание для граждан удобных возможностей подавать жалобы и многое другое.³⁰

Обе части (II и III) этого компендиума содержат примеры улучшения эффективности управления в сфере обороны, а также влияния, которое соответствующие практики имеют на ограничение коррупции в оборонной сфере.

В этом контексте, Акт 1993 года о результатах деятельности правительства США дает пример основательного подхода к ограничению расходов и неэффективности правительства, адекватно отвечая на жизненно важные для общества потребности и поддерживая доверие граждан. Этот акт предназначен для:

- 1) укрепления доверия американского народа к действенности федерального правительства путем обеспечения постоянной подотчетности относительно результатов выполнения принятых программ;
- 2) инициирования реформы показателей выполнения программ путем серии пилотных проектов относительно определения целей программ, оценки текущего состояния достижения целей программ и форм обнародования этих оценок;
- 3) повышения эффективности федеральных программ и публичной подотчетности путем формирования нового фокуса внимания на результатах, качестве услуг и удовлетворенности потребителей;
- 4) помощи федеральным менеджерам в улучшении предоставления услуг путем соблюдения условия о том, что, когда они планируют достижение программных целей, то должны предусматривать постоянный контроль промежуточных результатов выполнения программ и качества услуг;
- 5) улучшения качества работы Конгресса путем обеспечения его более объективной информацией о состоянии достижения определенных целей, а также об уровне эффективности и экономичности федеральных программ и расходов;
- 6) улучшения внутреннего менеджмента федерального правительства.³¹

Подытоживая, можно сказать, что этот акт требует внедрения во всех правительственных структурах стратегического планирования, ежегодных планов улучшения деятельности и докладов об их выполнении, повышении эффективности распоряжения бюджетными средствами, а также мер по обеспечению подотчетности менеджеров и гибкости в их деятельности. Вставка 15.10 дает пример образовательной поддержки имплементации Акта о результатах деятельности правительства США в части, касающейся оборонной структуры.

³⁰ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270.

³¹ The White House, Office of Management and Budget, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

Вывод: о важности правовых механизмов

Вне всякого сомнения, усилия по ограничению коррупции в оборонной сфере, так же, как и в других сферах публичной деятельности, должны основываться на соответствующей правовой основе. Эта основа должна обеспечивать предупреждение коррупции, преследование злоумышленников и конфискацию прибылей от коррупционной деятельности, а с другой стороны – защиту жертв, свидетелей и заявителей. Поддержание эффективности таких механизмов принуждения требует определенного уровня доступа к информации и международного сотрудничества, адекватного реалиям глобализованного мира.

Делая обзор криминального и гражданского антикоррупционного законодательства, мы должны осознать взаимосвязи между различными стратегиями. Например, снятие контроля над свободой прессы будет иметь несущественное значение, если у репортеров не будет адекватного доступа к правительственной информации. Так же, усилия по улучшению антикоррупционного законодательства не дадут ожидаемых результатов, если правоохранительная система слабая и коррумпированная. Если

Вставка 15.10. Образовательная поддержка менеджмента деятельности

Колледж менеджмента информационных ресурсов, являющийся частью Национального оборонного университета США, дает образование по вопросам менеджмента деятельности и сопутствующим дисциплинам для государственных должностных лиц министерства обороны среднего и высшего уровня как военных, так и гражданских.

Программа менеджмента высшего уровня – это 14-недельная программа дневной формы обучения. Три из ее основных курсов непосредственно предназначены для улучшения результатов деятельности в сфере обороны:

- Курс “Государственные основы менеджмента информационных ресурсов” предлагает концепции менеджмента ресурсов в публичном секторе, определяющие группы действующих лиц, фокусируя внимание на применении этих концепций как механизмов современного управления. Он сосредоточен на применении и взаимодействии финансовых, информационных и человеческих ресурсов с целью достижения целей законотворческой работы, политики и выполнения задач организации.
- Курс “Оценка результатов организационной деятельности” предлагает стратегии и методы оценки результатов деятельности организации в рамках процессов стратегического планирования и бюджетирования. Он обобщает приобретенный межведомственный опыт относительно подходов и ресурсов, необходимых для внедрения и налаживания функционирования инструментов оценки деятельности, сбора и систематизации статистических данных по вопросам деятельности, а также анализа результатов и отчета о них.
- Курс “Стратегии для усовершенствования процесса” концентрируется на стратегиях, методах и ресурсах для усовершенствования, менеджмента и контроля процессов внутри федеральных структур и между ними.

Источник: National Defense University, Information Resources Management College website, “Advanced Management Program (AMP),” www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

выполнение законов эффективно обеспечено, то регулярные обзоры и усовершенствования позволят изменить коррупционные практики и лучше контролировать эволюционирующие технологические средства обмена прибылей и отмывания денег. С другой стороны, когда законодательство в целом хорошее, но его выполнение слабое, то нам не стоит чрезмерно сосредоточиваться на правовых рамках, а вместо этого нужно смотреть на улучшение институционных механизмов и привлечение гражданского общества и частного сектора к реформе воспитания добропорядочности.

Добровольные руководства к действиям, упрощенные административные процедуры, усиление прозрачности и усовершенствование механизмов менеджмента, парламентский надзор и привлечение общественности, которые рассматриваются в следующих разделах этого компендиума, усиливают возможности оборонной организации относительно противодействия коррупции.