



По мере того, как действия коррупционеров становятся все более изощренными, способность обычных правоохранительных органов выявлять сложные случаи коррупции и привлекать к ответственности их участников снижается. Дело еще более усложняется, если коррупция широко распространена, а коррумпированные должностные лица работают в самих структурах правоохранительной системы.

В последние годы правительства стремились к тому, чтобы интенсифицировать усилия по предотвращению коррупции путем создания специальных антикоррупционных агентств.<sup>1</sup>

### МОГУТ ЛИ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОМИССИИ БЫТЬ ЭФФЕКТИВНЫМИ?

Примером традиционного антикоррупционного агентства является Гонконгская независимая противокоррупционная комиссия (ICAC).<sup>2</sup> Эта комиссия, созданная в соответствии с постановлением о независимой противокоррупционной комиссии от 1974 года,<sup>3</sup> занимается не только расследованием (но не привлечением к ответственности) обвинений, связанных с коррупцией, но и проводит кампании по информированию общественности и аудит систем управления в правительственных департаментах и агентствах с точки зрения возможностей борьбы с коррупцией. Эта комиссия является одним из сравнительно немногочисленных примеров успешной борьбы с коррупцией по всему миру. Она создавалась в условиях системной широко распространенной коррупции, что видно на графике, размещенном на нашем веб-сайте.<sup>4</sup> С момента создания комиссия придерживалась подхода к борьбе с коррупцией, включающего три основных компонента: профилактика, расследование и информирование общественности.<sup>5</sup> Комиссия пользуется общественной поддержкой, а Гонконг стал одной из наименее коррумпированных стран мира.

Опросы общественного мнения, проводившиеся в Гонконге в последние годы, подтвердили, что рейтинг доверия комиссии составляет от 98 до 99 процентов, что значительно выше, чем уровень доверия какому-либо другому правительственному ведомству. Вряд ли можно добиться большей поддержки со стороны общества, и эта поддержка в свою очередь служит стимулом для успешной работы.

Следующие принципы лежат в основе деятельности антикоррупционной комиссии в Гонконге:

- *Коррупция имеет место, когда лицо использует свои полномочия для достижения личной выгоды за счет других людей.*

- *Коррупция порождает несправедливость, а в наиболее вопиющих случаях подвергает риску жизни людей и их имущество.*
- *Целью постановления о предотвращении взяточничества,<sup>6</sup> реализуемого НПК, является соблюдение справедливости в обществе.*
- *Закон защищает интересы институтов и работодателей и предусматривает наказание для беспринципных и коррумпированных сотрудников.*

Деятельность правительственных чиновников регулируется разделами 3, 4 и 10 постановления о предотвращении взяточничества, а сотрудники государственных учреждений (в техническом смысле они могут и не быть «правительственными чиновниками») подпадают под действие раздела 4.<sup>7</sup>

Раздел 3 направлен на укрепление высокого уровня неподкупности среди государственных служащих путем:

- *ограничения возможности государственных служащих добиваться каких-либо преимуществ или принимать их без общего или специального разрешения главы правительства;*
- *отказа от требования доказательств совершения актов коррупции.*

Раздел 4 касается коррупции среди государственных официальных лиц. В соответствии с данным разделом:

- *Для государственного служащего является нарушением требование или принятие каких-либо преимуществ, предложенных в качестве поощрительной меры или благодарности в связи с выполнением им официальных обязанностей.*
- *Любое лицо, предлагающее такие преимущества (дающее лицо), также совершает правонарушение.*

Раздел 10 касается сильно коррумпированных государственных служащих и предусматривает привлечение к ответственности тех, кто получает взятки в течение определенного периода времени, даже если имущество, которым они владеют, не может быть соотнесено с каким-либо конкретным случаем коррупции. Этот раздел предусматривает, что при отсутствии достоверных объяснений для государственного служащего является нарушением поддержание уровня жизни или обладание или контроль над имуществом, несоизмеримым с его официальной зарплатой и благами.

Гонконгская модель не разрешает НПК самой возбуждать дела, предоставляя обычной правоохранительной службе решать, является ли тот или иной факт основанием для судебного преследования. Такое разделение полномочий является гарантией того, что никакое дело не достигнет суда исключительно на основании одного лишь решения НПК.

Гонконгская модель доказала свою эффективность не только по той причине, что комиссия обладает квалифицированным персоналом и решимостью в сочетании с прекрасным законодательством, создающим условия для ее работы. Скорее это происходит потому, что концепции профилактики и привлечения к ответственности являются функциями комиссии. Профилактика (а также информирование общественности, которое осуществляется параллельно с ней) является основным видом деятельности в рамках гонконгской модели, и в такой работе часто используется информация, предоставляемая следователями, работающими в сфере правоприменения. Это позволило комиссии разработать четкий и скоординированный набор стратегий, результатам применения которых завидуют многие. Те, кто пытался копировать модель, чаще всего терпели неудачу, поскольку у них отсутствовали как четкие подходы, так и ресурсы, необходимые для ее реализации. В последнее время подобная работа началась в Ботсване и Малави, и первые результаты внушают надежду. В Австралии независимая противокоррупционная комиссия эффективно работает в штате Новый Южный Уэльс, а ее веб-сайт является уникальным информационным ресурсом по предотвращению и расследованию коррупции.<sup>8</sup>

Другой важной характеристикой является то, что с самого начала Гонконг имел неподкупную судебную систему, которая могла рассматривать дела должным образом. В отсутствие правового государства этот эксперимент почти наверняка привел бы к совершенно другим результатам. Значит, страна, намеренная следовать по пути Гонконга, также должна уделять особое внимание обеспечению чистоты судебных органов.

Если судебная система находится под подозрением, с самого начала основной упор следует сделать на таких аспектах работы комиссии, как профилактика и информирование, а не на привлечении к ответственности. Однако поскольку государственные служащие могут быть уволены в административном порядке без рассмотрения дела в суде, а глава правительства обычно имеет право увольнять министров, агентство может внести свой существенный вклад. Создание специальных «антикоррупционных судов» или «непредвзятых судов» является другим возможным вариантом развития событий. Следует тщательно подбирать судей и вспомогательный персонал для таких судов.

В соответствии с другой моделью полномочия антикоррупционного агентства принимает на себя ведомство омбудсмена. В этом случае омбудсмен имеет право возбуждать дела. Такой вариант применялся с некоторым успехом в ряде стран, в том числе на Филиппинах.<sup>9</sup>

Другие аналитики считают, что следует четко проводить грань между двумя функциями: ведомство омбудсмена служит обеспечению административной добросовестности, а этого лучше всего достичь, если завоевать доверие со стороны бюрократии. (При этом опыт Южной Африки показывает, что обычный омбудсмен может внести свой вклад в сдерживание коррупции.)<sup>10</sup> Агентство или комиссия, обладающая также правоприменительными полномочиями, скорее вызовет страх, чем доверие.

В 2000 году в стремлении усилить борьбу с коррупцией литовский Сейм (парламент) принял закон о Специальной службе расследований (ССР) и реорганизовал орган, ранее подотчетный правительству, в агентство, подотчетное президенту и парламенту.

Литовский закон предусматривает независимость ССР в качестве агентства, в том числе в проведении расследований. Основными функциями ССР являются:

- *оперативная деятельность по выявлению и предотвращению преступлений, включая факты коррупции;*
- *исследование обстоятельств дела и предварительное расследование;*
- *сбор, хранение, анализ и обобщение информации о коррупции и связанных с ней общественных и экономических явлениях;*
- *подготовка и осуществление мер по предотвращению коррупции;*
- *подготовка докладов президенту республики и Сейму о результатах работы службы;*
- *внесение предложений по повышению эффективности антикоррупционной деятельности.*

При выполнении некоторых из этих функций сотрудники ССР имеют право проводить оперативные мероприятия в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом и Законом «Об оперативной деятельности». В определенных случаях такие действия требуют санкции прокурора или судьи. Последнее положение является важным ограничением против возможных злоупотреблений и превышения полномочий.

## ПОЧЕМУ ОДНИ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА ТЕРПЯТ НЕУДАЧУ, А ДРУГИЕ ДОБИВАЮТСЯ УСПЕХА

Важно также понимать причины неудач антикоррупционных агентств и попытаться избежать их. Среди таких причин следует назвать:

- *Недостаток политической воли* – Руководители исходят главным образом из имущественных интересов и других подобных факторов.
- *Нехватка ресурсов* – Существует недопонимание финансовых выгод «чистоты» администрации и того факта, что для эффективной работы агентства требуется соответствующее финансирование.
- *Политическое вмешательство* – Агентству не разрешают выполнять работу независимо, особенно это касается расследования в отношении чиновников высокого и высшего уровня.
- *Боязнь последствий* – Недостаточная приверженность и готовность принять существующее положение вещей ведут к потере агентствами независимости и/или ресурсов.
- *Нереалистичные ожидания* – Борьба с системной коррупцией является долгосрочным мероприятием.
- *Чрезмерные надежды на правоприменение* – Не создаются благоприятные условия для развития эффективного потенциала агентств по профилактике нарушений.
- *Игнорирование мер по устранению возможности возникновения коррупции* – Если основной упор делается на правоприменение после совершения преступлений, уровень коррупции не снижается.
- *Несовершенство законодательства* – Агентство не может эффективно выполнять свою функцию, если отсутствуют исполнимые и эффективные законы.
- *Наследие прошлого* – Новое агентство обычно невелико, и ему требуется время для того, чтобы обрести почву под ногами. Оно может оказаться погребенным под грузом незаконченных дел, унаследованных от других правоохранительных органов с прошлых времен.
- *Неспособность привлечь к работе общественность* – Отсутствие кампаний по информированию общественности и пр.
- *Недостаточный уровень ответственности* – Если агентство не несет ответственности должным образом, оно может превратиться в агентство по преследованию критиков правительства.

- *Утеря моральных устоев* – По мере того, как люди теряют доверие к агентству, его сотрудники теряют моральные устои.
- *Само агентство становится коррумпированным.*<sup>11</sup>

Из этого следует, что для того, чтобы агентство работало успешно, требуется соблюдение следующих условий:

- *Агентство должно быть элементом более широкой и тщательно разработанной национальной стратегии.*
- *Правительство должно обладать решимостью и политической волей.*
- *Действия должны быть скоординированы со всеми заинтересованными сторонами.*
- *Адекватные законы, четко определяющие нарушения и правоприменительные меры.*
- *Непредвзятость и независимость от политического влияния.*
- *Прозрачность и эффективные механизмы ответственности.*
- *Авторитетность и общественное доверие.*
- *Консультации с гражданским обществом.*
- *Профессиональные знания и специализация.*
- *Достаточные ресурсы и финансирование.*
- *Высокий этический уровень, воплощенный в эффективных кодексах поведения.*

При решении вопроса о том, следует или нет создавать антикоррупционное агентство следует прислушаться к словам Алана Дойга, профессора университета Тиссайда в Великобритании, специалиста в области борьбы с мошенничеством.<sup>12</sup> Он отметил в крупном исследовании, что многие страны создали антикоррупционные агентства без предварительной оценки ситуации и в условиях, когда отсутствовали необходимые организационные предпосылки. Это негативно влияет на развитие агентств и эффективность их работы.

Дойг предлагает задать себе следующие вопросы:

- *Какую проблему предстоит решать и каким образом ее следует решать?*
- *Является ли коррупция широкоохватной (например, в дорожной полиции или среди офисных клерков) или взяточноемкой (например, в связи с контрактами на государственные закупки), или связанной с политикой (затрагивающей министров правительства), или усложненной (например, связанной с отмыванием денег за пределами страны и принимаю-*

*щей размеры организованной преступности), или комбинацией вышеуказанных форм?*

- *Каковы достоинства и недостатки существующих институтов, и возможно ли решение проблем путем создания нового института, слияния, координации и сотрудничества различных ведомств или путем разделения функций?*

### **МОЖЕТ ЛИ ПРЕДЛАГАЕМОЕ АГЕНТСТВО ОБЛАДАТЬ НЕОБХОДИМЫМИ РЕСУРСАМИ?**

С самого начала необходимо задуматься, существует ли необходимость создания нового ведомства, в особенности уделяя внимание тому, существует ли возможность обеспечить необходимое финансирование комиссии для покрытия ее текущих расходов. Недофинансирование приведет к неудаче эксперимента, хотя лишь немногие страны могут себе позволить хорошее финансирование деятельности агентства, подобное тому, какое выделяется в Гонконге. В Гонконге подход к финансированию основывался на убеждении, что ресурсы, вкладываемые в борьбу с коррупцией, в действительности приносят большие дивиденды в государственный кошелёк в прямом и переносном смысле. Некоторые правительства выделяют своим агентствам долю тех средств, которые удается вернуть с их помощью, хотя такой подход может привести к чрезмерному усердию и нарушениям. Несмотря на сравнительно небольшое финансирование, литовское агентство заслужило хорошую репутацию за сравнительно короткий период времени.

### **В ЧЕМ ПОДЧИНЕНИИ ДОЛЖНО НАХОДИТЬСЯ АГЕНТСТВО?**

Приняв решение о том, что создание агентства необходимо, следует решить вопрос о его статусе. Должно ли оно быть независимым от других правительственных агентств? В Гонконге агентство находится в административном подчинении аппарата главы правительства, однако оно представляет независимые доклады законодательному органу. Тот факт, что агентство не является частью государственной структуры и может действовать автономно, находит отражение в законодательстве и практике работы. Альтернативой может быть работа агентства в рамках министерства внутренних дел или министерства юстиции. Недавно подобная модель была отвергнута в Литве.

Само агентство может использоваться в неправедных целях, поскольку его – со всем внушительным набором особых полномочий – можно повернуть против

политических оппонентов. Такая возможность должна быть исключена. Подчинять его министру правительства значит испытывать судьбу. Администрация, создающая агентство, может быть выше всяких подозрений, но в демократической системе институты живут дольше, чем правительства, и никто не может предсказать будущее. Чистота высших уровней правительства в данный момент не должна приниматься во внимание.

Более того, самые вопиющие случаи коррупции могут иметь место внутри и вокруг президентского аппарата. Антикоррупционное агентство, работающее в рамках этого аппарата, вряд ли сможет рассматривать действия руководителей аппарата, если у него нет поддержки со стороны других механизмов отчетности. Поэтому агентство должно подчиняться законодательному органу и судам так же, как им подчинен омбудсмен. Гражданские консультативные комитеты, осуществляя ежедневный контроль за работой Гонконгской независимой комиссии по борьбе с коррупцией, внушают общественности дополнительное доверие к этому институту.

Напротив, если комиссия находится в полном подчинении президентского аппарата (без поддержки других механизмов ответственности) и подчиняется лишь президенту, такая комиссия всегда терпит заметные неудачи в борьбе с коррупцией на высшем уровне.<sup>13</sup>

### **НАЗНАЧЕНИЕ ГЛАВЫ АГЕНТСТВА**

Эффективность агентства может сильно зависеть от того, каким образом происходит назначение и снятие должностных лиц. Если механизм назначения обеспечивает поддержку назначаемому путем достижения консенсуса в законодательном органе, а не в правительстве, и механизм отчетности находится вне правительства (например, в законодательном комитете, в котором представлены все основные партии), возможности злоупотребления или деятельности в интересах определенной партии можно минимизировать.

Недостатком многих устанавливаемых законом схем является тот факт, что президенту (или другой политической фигуре) даются слишком большие полномочия, касающиеся назначения и деятельности антикоррупционного агентства. Президент является главой исполнительной ветви власти, а представители исполнительной власти также могут не удержаться от соблазна. Это может поставить президента в неприятную ситуацию, когда ему придется решать, следует или нет преследовать ближайших политических соратников.

Конкретная процедура назначения различается в разных странах, но каждая страна должна озаботить-

ся решением следующего вопроса: делает ли предлагаемый механизм процедуру назначения достаточно защищенной? Такой механизм должен обеспечивать назначение независимого и честного человека, и назначаемый человек должен иметь адекватную защиту при выполнении своих обязанностей. Назначаемое лицо должно иметь такие же права, касающиеся срока пребывания в должности, как и те, которыми облечен судья верховного суда. Освобождение от должности не должно являться прерогативой существующих властей, а должно осуществляться в соответствии с четко определенной открытой процедурой и лишь на основании некомпетентности или недолжного поведения.

В некоторых странах делались попытки назначить судей, исполняющих свои судейские обязанности, главами противокоррупционных комиссий. Однако результатом этого явились судебные иски, оспаривающие такое назначение на том основании, что судья в соответствии со своим статусом не имеет права совмещать эту работу с занятием поста в исполнительной ветви власти, поскольку это противоречит конституционному принципу разделения властей.

## МЕСТО ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Законодательство должно предусматривать процедуру действий при возникновении теоретической ситуации, при которой антикоррупционное агентство или комиссия получают доказательства того, что президент мог быть замешан в коррупционных действиях. Сколь бы гипотетической ни была такая возможность, законодатели должны предусмотреть возможность самых неожиданных поворотов. Они также должны рассмотреть возможность выражения общественного недоверия, если президент находится вне эффективной юрисдикции агентства. Наличие специальной оговорки даст общественности важный сигнал, что правительство и законодательный орган серьезно намерены бороться с коррупцией и что никто не находится вне сферы применения закона. Общественное значение данного положения также указывает на необходимость его включения в законодательство.

Глава антикоррупционного агентства обычно не может выдвигать обвинения против президента, находящегося у власти, поскольку последний обычно обладает иммунитетом от судебного преследования, что предусмотрено конституцией страны. Процедура импичмента обычно проходит в соответствии с решениями законодательного органа. Председатель законодательного органа руководит процедурой. Этот пробел, касающийся иммунитета, можно заполнить, если антикоррупционное законодательство позволит

руководителю антикоррупционного агентства докладывать дело в полном объеме председателю законодательного органа в следующих случаях:

- *Когда есть достаточные основания полагать, что президент нарушил закон.*
- *Когда имеются первичные доказательства, которые примет к рассмотрению любой суд.*

Поэтому обязанностью председателя законодательного органа будет осуществление действий в соответствии с решениями законодательного органа. Альтернативой является назначение специального прокурора, как предусмотрено законодательством США.

## КАК ЗАЩИТИТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ АГЕНТСТВО ОТ КОРРУПЦИИ?

Такое агентство, несомненно, станет целью коррупционных интересов и привлечет внимание организованной преступности. Следует предпринять серьезные шаги по предотвращению такой ситуации, в которой самое агентство станет жертвой коррупции. Гонконг добился этого через усиление подотчетности агентства главе правительства и законодательному органу и наличие ряда консультативных комитетов.

Существует четыре таких комитета, состоящих из 40 заслуженных граждан, назначаемых главой правительства для надзора за деятельностью НПК. Консультативный комитет по коррупции осуществляет общий надзор за деятельностью НПК и консультирует по политическим вопросам; Комитет по контролю над операциями осуществляет надзор за работой НПК, касающейся расследований; Консультативный комитет по предотвращению коррупции осуществляет консультирование по приоритетным вопросам изучения профилактики коррупции и рассматривает подготовленные доклады; а Консультативный комитет граждан по отношениям с общественностью консультирует НПК по вопросам стратегии в сфере просвещения общественности и привлечения помощи со стороны общества.<sup>14</sup>

Особенно важной представляется роль Комитета по контролю над операциями, в функции которого входит выявление любых серьезных недостатков и злоупотреблений внутри организации. Источники информации для комитета включают:

1. *Получение информации от главы комиссии обо всех жалобах, касающихся коррупции, полученных комиссией, и мерах, принимаемых комиссией по этим обращениям.*

2. *Получение от главы комиссии докладов о ходе расследования всех дел, длящихся более года и требующих значительных ресурсов.*
3. *Получение от главы комиссии, столь быстро, сколь возможно, докладов о числе – и основаниях – ордеров на обыск, одобренных главой комиссии, и объяснениях необходимости принятия срочных мер.*
4. *Получение от главы комиссии докладов по всем делам, где подозреваемые были выпущены НПК на свободу под залог на срок более 6 месяцев.*
5. *Получение от главы комиссии докладов о расследовании дел, завершённых комиссией, и консультирование в отношении того, как следует поступать с делами, которые не являются предметом судебного преследования.*
6. *Получение от главы комиссии докладов о результатах судебного преследования в отношении нарушений, находящихся в юрисдикции комиссии, а также в отношении соответствующих обращений.*
7. *Консультирование главы комиссии в отношении того, какая информация, выявленная в результате расследований нарушений в рамках юрисдикции комиссии, должна передаваться правительственным ведомствам или общественным организациям или другим организациям и частным лицам; или, в исключительных случаях, следует ли представлять такую информацию заранее, перед заседанием комитета, для того, чтобы он мог рассмотреть действия на своем следующем заседании.*
8. *Консультирование по другим вопросам, по которым глава комиссии может обратиться к комитету или по которым комитет может принять решение о необходимости консультации.*
9. *Привлечение внимания главы исполнительной власти (главы правительства) к любому аспекту деятельности оперативного отдела или любым другим проблемам, обнаруженным комитетом.*
10. *Представление ежегодных докладов главе исполнительной власти и публикация таких докладов.*

С самого начала деятельности комиссии был создан отдел внутренних расследований и контроля, чтобы расследовать все обвинения в коррупции против сотрудников НПК. Результаты всех расследований докладываются Комитету по контролю над операциями для принятия решений.

Дополнительной мерой защиты является существование независимого комитета по рассмотрению жалоб на действия НПК, председателем которого является член исполнительного совета (член кабинета) и который отслеживает все жалобы на деятельность НПК. Те, кто желает обжаловать действия сотрудников НПК или деятельность и процедуры НПК, обращаются в комитет через веб-сайт НПК.

Если имеются достаточные основания считать, что сотрудники комиссии вели себя ненадлежащим образом, необходимо использовать полномочия, предусматривающие временное отстранение сотрудников на период расследования. Однако правом временно отстранять сотрудников также можно легко злоупотребить. Можно представить себе ситуацию, в которой глава антикоррупционного агентства будет отстранен будущим президентом по той простой причине, что он(она) расследовал(а) обвинения, имеющие компрометирующую новые власти политическую подоплеку. Должен существовать определенный независимый контроль над использованием права отстранения сотрудников.

Отношения между антикоррупционным агентством и руководителем прокуратуры также чрезвычайно важны. Какой смысл в получении доказательств, если подозреваемого нельзя привлечь к ответственности? Обычно в соответствии с конституцией руководитель прокуратуры получает единоличный контроль над всеми действиями по привлечению к ответственности и имеет полномочия вмешиваться в любые действия, связанные с преследованием в уголовном порядке, инициированные любым другим лицом или ведомством.

Однако при оценке независимости и возможной эффективности антикоррупционного агентства возникает вопрос о том, обладает ли этот руководитель в соответствии с конституцией достаточным уровнем независимости при осуществлении функций по привлечению к ответственности. Требуется гарантия для того, чтобы ограничить степень политического вмешательства после того, как агентство завершит расследование.

## КОНСУЛЬТАЦИИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Связь агентства с общественностью чрезвычайно важна для его успешной работы. Некоторые агентства, такие как чрезвычайно успешная Гонконгская НПК, нашли формальные методы работы, в соответствии с которыми участие общественности в определении политики обеспечивается через комитеты, о которых говорилось выше. Через такие формы работы, которые могут принимать форму комитета под председательством министра юстиции, антикор-

рупционная система привлекает общественность к своей работе.

Связи с общественностью также важны для создания основы профилактической деятельности антикоррупционного агентства. Такая система работы должна обеспечивать участие широкого круга людей и интересов в формулировании политики в сфере профилактики и ее проведения в жизнь. Таким образом, представители различных интересов участвуют в профилактической работе и могут задействовать свои собственные институты – как в государственном, так и в частном секторе – в поддержке усилий агентства.

## РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ДРУГИХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ АГЕНТСТВ

Было бы неверным считать, что любая рекомендация агентства, касающаяся борьбы с коррупцией, верна и жизнеспособна. Было бы непродуктивно давать агентству право требовать определенных изменений. Гораздо лучше, когда глава администрации дает ведомствам указание сотрудничать с агентством, а агентство обсуждает с руководителем ведомства и вырабатывает практические и приемлемые рекомендации по изменению системы. Ведомство должно выполнять решения, выработанные таким образом. В противном случае департамент должен представить объяснения как главе администрации, так и агентству. Например, могут существовать факторы, которые делают осуществление рекомендуемых реформ нецелесообразным.

Однако некоторые страны столкнулись с нежеланием определенных государственных организаций следовать рекомендациям антикоррупционного ведомства. В таких случаях законодательный орган мог бы использоваться для привлечения таких не желающих сотрудничать организаций к ответу за неспособность устранить недостатки в своей работе; это может быть сделано на основе ежегодного доклада антикоррупционного ведомства, выводов специального контрольного органа или иных материалов.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАМКИ

Чтобы успешно работать, антикоррупционное агентство должно иметь:

- *Гарантированный доступ к информации.*
- *Право замораживать активы и банковские счета.*
- *Право задерживать проездные документы.*

- *Полномочия по защите информаторов.*
- *Право составлять «черные списки» или отстранять коррумпированные зарубежные и местные компании от участия в конкурсах на получение государственных контрактов.*
- *Возможность преследовать в уголовном порядке тех, кто обогатился с нарушением закона.*

Кроме того, могут вводиться особые положения, относящиеся к требованию раскрытия информации участниками конкурсов на получение государственных контрактов (см. ниже).

Важно также, чтобы любые особые полномочия, полученные антикоррупционным агентством соответствовали международным нормам, относящимся к правам человека, а само агентство действовало в соответствии с законом и было подотчетно судам. При определении параметров для создания антикоррупционного агентства правительство должно задаться вопросом: создает ли оно ведомство, которое оно сочло бы приемлемым, если бы находилось в оппозиции. Очень часто ответ на этот вопрос меняется в зависимости от того, с какой стороны производится оценка. Следует искать формулу, которая была бы справедливой и работоспособной с точки зрения любого человека, находится ли он внутри или вне правительства. Прежде всего, агентство должно получить необходимые полномочия по проведению расследования, привлечению к ответственности и, что особенно важно, профилактике преступлений. Структура должна быть такой, чтобы агентство не только могло выжить, но и гарантированно выжило при смене власти.

Ниже следуют рассуждения о требованиях, соблюдение которых обеспечит успешную деятельность антикоррупционного агентства:

### (а) Доступ к информации

*Важным фактором, который следует обсудить при создании правовой основы для деятельности антикоррупционного агентства или комиссии, являются адекватные полномочия, касающиеся доступа к документации (в том числе к банковским счетам) и возможности опрашивать свидетелей. В некоторых странах делаются попытки ограничить агентству доступ к информации. Однако не существует никаких теоретических или практических причин, объясняющих, почему агентство не должно обладать, в отличие от обмудсмена, всеми правами сотрудников правоохранительных органов и правом полного доступа к правительственным документам и государственным служащим.*



**(б) Особые полномочия, дающие право замораживать активы и банковские счета**

*Антикоррупционное агентство или комиссия должны иметь право замораживать счета, которые, как оно считает, имея на то достаточные основания, принадлежат людям, находящимся под следствием. Когда важна скорость, агентство должно иметь возможность сделать это до получения судебного приказа. Если агентство не имеет таких полномочий, банкирам потребуется всего лишь несколько минут, чтобы совершить электронный перевод денег со счетов. Агентство также должно обладать соответствующим правом обращаться в вышестоящий суд, если третья сторона считает себя пострадавшей.*

**(в) Право задерживать проездные документы**

*Обычно агентство имеет право задерживать и изымать проездные документы, чтобы предотвратить бегство подозреваемого из страны; в случае крайней необходимости агентство даже может временно обладать правом делать это, не дожидаясь судебного приказа. Такое право является необходимостью, поскольку агентство обычно получает право на арест только в том случае, если есть достаточные основания считать, что совершено преступление.*

**(г) Защита информаторов**

*Агентство обычно обладает правом защищать информаторов. В некоторых случаях информаторы могут быть правительственными чиновниками невысокого ранга, подающие жалобу на коррупционные действия своих начальников. (Вряд ли можно ожидать, что они обратятся с жалобой, если они рискуют потерять работу или существует риск других форм преследования.) Информаторы должны иметь право на законодательную защиту, а также физическую защиту – в случае необходимости такая защита может включать возможность проживать в домах, находящихся под защитой, а в исключительных случаях получать убежище в других странах. В контексте защиты всех информаторов соответствующие положения законодательства Ботсваны предусматривают следующее:*

45 (1) *В любом судебном процессе в отношении преступлений, предусмотренных Частью IV, свидетель не должен быть обязан раскрывать имя или адрес любого информатора или делать какие-либо заявления, которые могут привести к их раскрытию.*

(2) *Там, где в качестве вещественных доказательств используются любые книги, документы или бумаги (содержащие его имя и пр.), суд ... должен сделать все возможное, чтобы, насколько это возможно, все такие фрагменты были скрыты или изъяты...*

(3) *Если в рамках любого такого процесса ... суд, полностью изучив обстоятельства дела, удовлетворен тем фактом, что информатор намеренно сделал существенное заявление, которое, насколько он знал или считал, являлось недостоверным, или не считал его достоверным, или, если в рамках любых других процедур суд пришел к мнению, что справедливое решение спора между сторонами процесса не может быть найдено без раскрытия имени информатора ... суд может удовлетворить просьбу и потребовать полного раскрытия имени.<sup>14</sup>*

*Законодательство должно обеспечить такое положение, что тем, кто занимается юридической практикой, бухгалтерам и аудиторам также может быть предъявлено требование раскрыть определенную информацию о состоянии дел их клиентов, несмотря на то, что они обладают профессиональными правами.*

**(д) Право отстранять коррумпированные зарубежные компании от участия в конкурсах на получение государственных контрактов**

*Зарубежные поставщики часто считают себя свободными от необходимости соблюдать местные законы, пребывая в уверенности, что они недосыгаемы для властей, могут нарушать уголовные законы и платить взятки государственным чиновникам. Такое положение можно урегулировать хотя бы частично, если в постанoвление о создании антикоррупционного агентства внести пункты, предусматривающие соответствующие санкции. Такие пункты могут устанавливать, что, если агентство обладает доказательствами, подтверждающими с высокой степенью вероятности, что, возможно, какая-то компания или ее дочерняя компания нарушает закон, агент-*

ство может обращаться в суд и требовать решения, запрещающего этой фирме или ее руководству, а также любым компаниям, ассоциированным с такой компанией, заниматься любым бизнесом с участием правительства на период, определяемый судом.

**(е) Преступления, связанные с накоплением состояния, источники которого невыяснены**

*В ряде стран закон требует, чтобы лица, владеющие состоянием, источники которого неизвестны, представили достоверное объяснение того, каким образом они получили такое состояние. В противном случае им может быть предъявлено обвинение в том, что они «живут не по средствам». Гонконгская НПК считает, что Раздел 10 Постановления, регулирующего его деятельность, является особенно эффективным:*

- (1) Любое лицо, являющееся или бывшее в прошлом государственным чиновником (государственным служащим), которое:
  - (а) поддерживает уровень жизни выше того, который соответствует его нынешним или прошлым официальным доходам; или
  - (б) контролирует денежные ресурсы или собственность, не соответствующие его нынешним или прошлым официальным доходам, если оно не представит удовлетворительного объяснения суду в отношении того, каким образом оно смогло обеспечить такой уровень жизни или каким образом такие денежные ресурсы или собственность попали под его контроль, должно считаться виновным в преступлении.
- (2) Если суд найдет при рассмотрении дела по обвинению в соответствии с подразделом (1)(б) с учетом близости отношений какого-либо лица с обвиняемым и других обстоятельств, что имеются основания считать, что такое лицо имело в управлении или другим образом распоряжалось денежными ресурсами или собственностью по поручению обвиняемого, или приобрело такие ресурсы или собственность путем дарения со стороны обвиняемого, такие ресурсы или собственность, в отсутствие доказательств обратного, должны считаться принадлежащими обвиняемому.
- (3)-(4) (Отменено Постановлением 56 от 1973 г. ст. 2)
- (5) В данном разделе «Официальные доходы» означает пенсионные выплаты или денежные пособия...<sup>15</sup>

Обязательное раскрытие размеров комиссии, уплаченной при подаче заявки на государственные поставки.

Использование «комиссии» (уплачиваемой местным посредникам и зачастую являющейся прикрытием для взяток) часто является источником коррупции при международных сделках. Такая практика не только несет угрозу принятию правильных решений, но и увеличивает государственный долг. Те, кто получает такие платежи, платят налоги на доход лишь в незначительном размере либо не платят вовсе. Государство несет потери во всех трех отношениях.

Поэтому законодательство, предусматривающее создание антикоррупционного агентства или комиссии, может содержать требование к тем, кто участвует в конкурсах на получение государственных контрактов – и их местным или другим посредникам, полностью раскрывать информацию о любых комиссионных платежах и бонусах, уплаченных в связи с подачей заявки. Оно также может содержать требование, чтобы участники конкурсов раскрывали – по требованию – все детали услуг, предоставленных за уплаченную комиссию. Такое раскрытие информации должно производиться во время проведения конкурса и повторно через шесть месяцев после выполнения контракта или выхода из него. Хорошим примером обращения с тайными комиссионными платежами является закон о тайных комиссионных платежах Новой Зеландии, принятый в 1910 г.<sup>16</sup>

### **ДОЛЖНЫ ЛИ НОВЫЕ ЗАКОНЫ ИМЕТЬ ОБРАТНУЮ СИЛУ И КАСАТЬСЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ДО ИХ ПРИНЯТИЯ?**

Новое антикоррупционное агентство обычно создается в ситуации, когда коррупция выходит из-под контроля. В такой ситуации существует множество нерешенных проблем, требующих внимания. В то же время требуется неотложная реформа в том, что касается официальных процедур. Будет и большое количество скептиков, сомневающихся в истинности усилий по борьбе с коррупцией. В таких условиях новое агентство может легко завязнуть в рассмотрении старых дел и в скором времени может приобрести репутацию еще одного неэффективного ведомства. Как можно избежать таких опасностей?

Наилучшим решением с точки зрения установления законодательных норм является создание условий, в которых новое агентство или комиссия сконцентрируется на будущем, а не столкнется с необходимостью расчищать завалы старых дел, унаследованных от полиции. Такое бремя ответственности может быстро захлес-

тнуть новое агентство обязательствами, связанными с правоприменением, в ущерб другим основным задачам по предотвращению и сдерживанию коррупции.

Гонконгская НПК смогла добиться этого через принятие законодательства, упоминавшегося выше. В нем, в частности, устанавливается, что:

Несмотря на наличие Раздела 12 (юрисдикция), член комиссии не должен действовать в соответствии с требованиями пунктов (а), (б), (в) этого раздела в отношении предполагаемых преступлений, совершенных до 1 января 1977 г., за исключением действий в отношении:

*(а) лиц, находящихся вне Гонконга, или лиц, в отношении которых на 5 ноября 1977 г. действовали ордера на арест; (б) любого лица, которое до 5 ноября 1977 г. опрашивалось сотрудником и в отношении которого имелись заявления о том, что оно совершило преступление; и (в) преступления, которое губернатор считает достаточно серьезным для возбуждения дела.*

Такое законодательство оставляет уже совершенные преступления для рассмотрения в обычном порядке (полицией) в соответствии с существующим законом. Однако оно обеспечивает достаточно гибкий подход в отношении событий, произошедших в прошлом, которые глава правительства считает достаточно важными и представляющими общественный интерес, чтобы поручить их расследование комиссии. Включение такого пункта в законодательство дает комиссии возможность начать работу с чистого листа и устраняет возможные опасения по поводу начала охоты на ведьм в отношении прошлых событий. Такой подход также делает более приемлемой идею о том, что прошлые дела следует отложить в сторону.

### **КОНФИСКАЦИЯ ИМУЩЕСТВА – ОПЫТ ЮЖНОЙ АФРИКИ В ОТНОШЕНИИ КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА**

Чрезвычайно успешной в Южной Африке была идея о том, чтобы вместо создания антикоррупционной комиссии как таковой, выработать стратегию конфискации имущества в рамках гражданского судопроизводства.<sup>18</sup>

Отдел по конфискации имущества ЮАР является подразделением государственной прокуратуры (Office of the National Director of Public Prosecutions). Если собственность связана с преступной деятельностью, подразделение может инициировать судебные действия по ее конфискации в пользу государства.

В соответствии с законом о борьбе с организованной преступностью 1998 г.,<sup>19</sup> собственность, связанная с криминалом, должна быть конфискована в пользу государства в рамках гражданского судопроизводства. Такая конфискация собственности позволяет государству конфисковывать активы, подозреваемые в связи с криминалом, просто путем предъявления гражданского иска в отношении собственности. При этом не требуется решения суда в рамках уголовного преследования против владельца собственности.

По заявлению национального прокурора Высокий суд может отдать приказ о конфискации имущества в пользу государства, если суд сочтет вероятным тот факт, что эта собственность являлась «инструментом» преступления (то есть, что она была задействована в совершении преступлений в качестве средства или являлась местом хранения украденного имущества) или что она «приобретена в результате незаконной деятельности». Законность такого приказа не зависит от результата уголовного делопроизводства. Если уголовный суд выносит оправдательный приговор в отношении подозреваемого в совершении уголовного преступления (где государство должно доказать предъявляемые обвинения и при этом не должно оставаться никаких сомнений – что гораздо сложнее, чем выносить решения на основании вероятности), собственность подозреваемого все равно может быть конфискована в пользу государства.

Конфискованные активы используются для того, чтобы помочь правоохранительным органам бороться с организованной преступностью, отмыванием денег, деятельностью преступных сообществ и преступностью в целом, а также для компенсации жертвам преступления. В Соединенных Штатах, где подобное законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства существует с 1970 г., конфискация приносит федеральному правительству около 500 млн долларов в год.

В Южной Африке специальное многофункциональное подразделение, включающее юристов (специалистов в области уголовного и гражданского права), бухгалтеров и специалистов в области расследования финансовых нарушений было создано в 1999 году, чтобы обеспечить эффективное применение механизма конфискации.

Опыт работы в Соединенных Штатах показал, что законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства часто выполняется недостаточно хорошо, поскольку полиция и обвинение пытались основной упор в своей деятельности делать на вынесении приговоров, а не на том, чтобы собирать доказательства для гражданского процесса, ведущего к конфискации. В отношении конфискации был принят сравнительно сложный и новаторский граждан-

ский закон, о котором большинство офицеров полиции и прокуроров знало очень мало. Только после того, как Конгресс выделил специальный бюджет для найма специалистов в области конфискации в каждое подразделение генеральной прокуратуры США по всей стране, законодательство о конфискации активов в рамках гражданского судопроизводства стало применяться эффективно.

Южноафриканское подразделение было предупреждено о том, что ему придется выступать ответчиком в суде по делам, инициированным богатыми и влиятельными преступниками, желающими сохранить неправомерным путем нажитое богатство и могущих позволить себе нанимать лучших юристов страны с тем, чтобы использовать любые формальные зацепки. Такое действительно случается, хотя в Соединенных Штатах доминирует другой подход. Американские суды последовательно выступают в защиту законодательства, предусматривающего конфискацию имущества в рамках гражданского судопроизводства и отвергают бесчисленные формальные возражения. Американские суды придерживаются мнения, что средства, полученные в результате конфискации, являются примером обычной реституции и не представляют собой ни штраф, ни наказание. Они также отвергают аргументы, что активы, находящиеся на рассмотрении суда, должны использоваться для оплаты услуг адвокатов обвиняемых на том основании, что обвиняемый не имеет права расходовать деньги других лиц.

В начальный период в Южной Африке возникали проблемы в отношении того, должен ли закон применяться к активам, приобретенным до того, как данный закон вступил в силу. С тех пор в закон были внесены поправки и устранены разночтения. Теперь он работает более эффективно.<sup>20</sup> К началу июня 2000 г. подразделение инициировало 28 дел, 23 из них были успешно завершены. Конфискованные активы на июнь 2003 г. превысили 11 млн долларов США.

## ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ

Другим ведущим антикоррупционным агентством является НПК Нового Южного Уэльса, Австралия, которое уже в течение нескольких лет имеет полномочия по проведению публичных слушаний.<sup>21</sup> В таких случаях свидетели приглашаются для дачи показаний и, хотя их свидетельства не могут использоваться против них в уголовном процессе, слушания дают возможность информировать общественность о том, какие события имели место. Поскольку в результате слушаний сведения о незаконных действиях и сомнительном поведении становятся известны общественности, есть надежда, что лица, замешанные в этих делах, устыдятся

и изменят свое поведение. Например, слушания по вопросу злоупотреблений льготами на проезд, которыми пользовались члены законодательного органа Нового Южного Уэльса, позволили сделать такие процедуры более прозрачными и повысили стандарты поведения тех, кто был замешан в такой деятельности.

Такие публичные слушания породили оживленные дебаты и привели к пересмотру подходов к работе агентства в будущем. Публичные слушания вне системы уголовного правосудия могут оставить обвинения недоказанными и, что еще хуже, затруднить проведение суда над подозреваемыми, которые резонно утверждают, что после таких слушаний справедливого суда быть не может. Хотя такая практика в Новом Южном Уэльсе теперь отменена, в государстве, охваченном системной коррупцией и желающем покончить с прошлым, такой подход может быть достаточно ценным и помочь положить конец коррупции путем информирования общественности о незаконной деятельности. Если за этим не следует уголовное судопроизводство (разумеется, если информация о такой деятельности раскрыта честно и в полном объеме), такая практика могла бы послужить для того, чтобы устыдить нарушителей, совершавших такие деяния в прошлом, а также в качестве средства информирования общественности о том, какие действия считаются неприемлемыми и должны быть изменены.

Некоторые люди считают, что комиссии по выявлению истины и примирению могут помочь покончить с прошлым. Однако возникает ряд проблем. Одно дело, когда прощают того, кто нарушает права человека, и совсем другое дело прощать того, кто незаконно приобрел богатство и владеет им.

## ОЖИДАНИЯ

Представляется, что деятельность антикоррупционных агентств приводит к неоднозначным результатам. По причинам, которые пока полностью не выявлены, такие комиссии успешнее действуют в Восточной Азии – в таких странах, как Сингапур, Малайзия, Тайвань, Гонконг, чем в других регионах. Одна причина ясна: в каждой из этих стран агентства пользовались большой поддержкой политиков и общественности. Они также обладали адекватными возможностями проведения исследовательской работы и разработали как эффективные методы расследования, так и инновационные программы профилактики и образования общественности.

Есть подозрение, что когда создавались некоторые другие антикоррупционные агентства, от них в действительности и не ждали, что они будут заниматься сложными случаями, касающимися высокого прави-

тельственного уровня. Они и обладают соответствующим персоналом и ресурсами. Некоторые агентства достаточно успешно боролись с недостатками системы, но это касалось нижних уровней власти; однако деятельность большинства из них негативно влияла на состояние борьбы с крупномасштабной коррупцией.

Даже когда агентства или комиссии обладают достаточными ресурсами и создаются в соответствии с безупречным законодательством, чтобы быть успешными, они должны полагаться в своей работе на другие

институты. Если судебная система слаба и непредсказуема, все усилия, направленные на то, чтобы исправить ситуацию с помощью суда, будут проблематичны. Когда коррупция широко распространена, агентство в одиночку не может полностью справиться с ситуацией. Однако оно может стать важной частью в рамках более широкого национального плана действий.

### СНОСКИ

- 1 Сайт Гонконгской независимой противокоррупционной комиссии (НПК): <http://www.icac.org.hk/eng/main/>
- 2 Информационная система по законодательству Гонконга на двух языках: <http://www.justice.gov.hk/home.htm>
- 3 О Гонконгской противокоррупционной комиссии см.: <http://www.icac.org.hk/eng/about/index.html>
- 4 См. данные по профилактической работе Гонконгской НПК по адресу: <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-26.pdf>
- 5 [http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aan\\_e.pdf](http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/pdf/english/central/aan_e.pdf)
- 6 Полные тексты законодательных актов см. по адресу: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/D2769881999F47B3482564840019D2F9?OpenView>.
- 7 Независимая противокоррупционная комиссия Нового Южного Уэльса: <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 8 Омбудсмен «должен быстро действовать на основании жалоб, полученных в любой форме или манере и касающихся чиновников или работников правительства или любого правительственного подразделения, агентства или государственного учреждения, в том числе корпораций, принадлежащих правительству или контролируемых правительством, и привлекать их к административной, гражданской или уголовной ответственности с тем, чтобы обеспечить эффективную работу правительства на благо народа (раздел 13 К.Ф. То. 6770; см. также раздел 12, статья XI Конституции 1987 года). Омбудсмен должен считать приоритетом жалобы против высокопоставленных правительственных чиновников и/или тех, кто занимает надзорные посты, жалобы, содержащие претензии, касающиеся тяжких преступлений, а также жалобы, касающиеся больших денежных сумм и/или собственности (раздел 15, R.A No. 6770)». <http://www.ombudsman.gov.ph/about/mandate.html>
- 9 См. [http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3\\_gpienaar.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html).
- 10 По материалам Bertrand de Speville, Why do anti-corruption agencies fail, UNGOPAC, Vienna, Austria, April, 2000. Книгу можно заказать по электронной почте: [bdes@compuserve.com](mailto:bdes@compuserve.com)
- 11 Doig, A, Moran, J, and Watt, D. (2001) Working paper: Business Planning for Anti-Corruption Agencies; Копию можно заказать по электронной почте: [r.a.doig@tees.ac.uk](mailto:r.a.doig@tees.ac.uk)
- 12 Когда в Южной Африке Комиссии по здравоохранению потребовалось одобрение Министерства юстиции для шагов в отношении конкретной жалобы, рабочие контакты прервались со сменой министра.
- 13 См. [http://www.icac.org.hk/eng/power/powe\\_acct\\_1.html](http://www.icac.org.hk/eng/power/powe_acct_1.html)
- 14 Закон «О коррупции и экономических преступлениях» 1994 г.
- 15 Постановление о предотвращении взяточничества, Гонконг (Саз 201)
- 16 Закон «О тайных комиссионных платежах», принятый в 1910 г. [http://www.legislation.govt.nz/browse\\_vw.asp?content-set=pal\\_statutes](http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes)
- 17 См. <http://www.iss.co.za/PUBS/CRIMEINDEX/00VOL4NO3/Assetforfeiture.html>
- 18 Закон «О борьбе с организованной преступностью», ЮАР, 1998 г.: <http://www.gov.za/acts/1998/a121-98.pdf>
- 19 См. анализ конституционности таких действий: Deepak Gupta, Republic of South Africa's Prevention of Organised Crime Act: A Comparative Bill of Rights Analysis: <http://www.law.harvard.edu/studnets/orgs/crcl/v.37/gupta.pdf>
- 20 НПК, Новый Южный Уэльс: <http://www.icac.nsw.gov.au/>

