



Partnership for Excellence

**ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ  
И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ  
В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ  
СТРАНАХ**

Данное исследование переведено с английского языка. В случае каких-либо несоответствий между казахской, английской и русской версиями рекомендуется обращаться к оригинальной версии на английском языке.

## Предисловие

Коррупция ложится тяжким бременем на страны и народы, подрывая моральные устои, доверие, снижая качество государственного управления, приводя к незаконному обогащению одних и бедности других, угрожая устойчивому развитию и безопасности.

В своих усилиях по борьбе с коррупцией правительства опираются как на свой собственный опыт и специфику страны, обусловленную уникальным социально-экономическим и культурно-историческим контекстом, так и на глобальные тренды и лучшие практики.

В этом контексте представляет особый интерес опыт стран, прошедших через схожие социально-экономические модели и этапы развития. Тоталитарные системы оставили наследие в виде размытых моральных ценностей, что создавало благоприятную среду для процветания коррупции.

Страны, входившие в так называемый «социалистический лагерь» имеют ряд схожих проблем, уходящих своими корнями в прошлое. Это находило и находит свое подтверждение в международных рейтингах и индексах, в то время как некоторые страны показывают успешный пример в противодействии коррупции.

Исходя из того, что эффективная система противодействия коррупции является неотъемлемым условием качественного государственного управления, Астанинский хаб государственной службы (Хаб) уделяет постоянное внимание данной проблеме.

В этой связи, признанный международный эксперт в области противодействия коррупции, Руководитель рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством г-н Драго Кош по заказу Хаба подготовил исследование о предотвращении и борьбе с коррупцией в постсоциалистических странах в целях обобщения опыта и определения конкретных примеров, обеспечивающих прозрачность транзакций между государственным сектором и частными компаниями, институциональные, законодательные меры и иные аспекты противодействия коррупции.

Мы глубоко признательны г-ну Драго Кош за многолетнее сотрудничество и подготовку данного кейс-стади. Несомненно, эта публикация будет полезна как практикам государственного управления, так и ученым, экспертам, исследующим эту проблему.

**Председатель Управляющего комитета  
Астанинского хаба государственной службы  
Алихан Байменов**

# ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

*Драго Кос<sup>1</sup>*

## РЕЗЮМЕ

В настоящем исследовании проанализированы текущие вызовы, препятствия и проблемы в сфере коррупции и предпринимаемых мер по предотвращению коррупции, с которыми сталкиваются такие постсоциалистические страны как Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения, Таджикистан, Украина и Узбекистан – в сфере коррупции и предпринимаемых ими мер по предотвращению коррупции, а также представлены рекомендации и наиболее подходящие решения для разрешения существующих проблем. Деятельность стран в сфере противодействия коррупции, вошедших в данную выборку, проанализировано с трех позиций: законодательные решения, институциональная структура и практические достижения, после чего представлены некоторые рекомендации для возможных будущих действий, особенно в области предотвращения коррупции.

В данном исследовании использованы выборочные выдержки докладов международных мониторинговых и других антикоррупционных организаций касательно законодательных решений, институциональной структуры и практических достижений в сфере противодействия коррупции в вышеотмеченных пятнадцати постсоциалистических странах с целью не критики или похвалы, а для выявления проблем и передовых практик, чтобы они могли служить основой для общих рекомендаций для всех постсоциалистических стран.

В исследовании проанализированы некоторые важные законодательные акты пятнадцати выбранных стран: специальные законы о предотвращении/пресечении коррупции, законы о конфликте интересов для различных категорий государственных служащих, законы о представлении деклараций об активах, законы об ответственности юридических лиц и законы о доступе к публичной информации. При анализе передовых практик и выработке рекомендаций особое внимание уделено законам, которые традиционно имеют большое значение для предотвращения коррупции:

- законы о конфликте интересов для различных категорий государственных служащих, где предложено 22 рекомендации по улучшению ситуации;
- законы о представлении деклараций об активах государственных служащих, где предложено 17 рекомендаций по улучшению ситуации;
- законы о доступе к публичной информации, где предложено 25 рекомендаций по улучшению ситуации.

Следует отметить, что из пятнадцати проанализированных стран две страны не имеют специального законодательства о предотвращении или пресечении коррупции, одна страна не имеет законодательства в области конфликта интересов, одна страна не имеет законодательства об обязанности государственных должностных лиц декларировать свои активы и три страны, где нет законодательства об ответственности юридических лиц. Отсутствие специального законодательства в этих областях не означает, что страны не имеют отдельных положений по этим вопросам в других законодательных актах, но отсутствие законодательства, комплексно регулирующего ту или иную область, обычно указывает на отсутствие необходимой осведомленности/знаний или политической воли. Если отсутствие законодательства,

---

<sup>1</sup> Драго Кос является независимым экспертом из Словении.

касающегося ответственности юридических лиц, можно легко объяснить недостатком осведомленности/знаний или, скорее, путаницей, вытекающей из исторически применявшейся субъективной ответственности лиц, совершивших преступления, отсутствие других видов законодательства также может быть связано с отсутствием политической воли правительств соответствующих стран.

Автор считает, что существует лишь ограниченная положительная корреляция между наличием, качеством и количеством антикоррупционного законодательства в постсоциалистических странах и его эффективностью в борьбе с коррупцией. Анализ законодательства всех пятнадцати стран показал, что несмотря на существование различий между странами в этой области, но они гораздо меньше, чем различия в уровне и характере коррупции и практических антикоррупционных достижениях тех же стран. Таким образом, можно сделать вывод, что хотя наличие, качество и количество антикоррупционного законодательства безусловно необходимы для повышения эффективности национальных усилий по борьбе с коррупцией, они далеко недостаточны для достижения значительных успехов на местах. Очевидно, что некоторые другие элементы гораздо важнее, чем просто наличие антикоррупционного законодательства.

В рассматриваемых постсоциалистических странах существует множество специализированных ведомств по противодействию коррупции. Они сильно отличаются по своему мандату, полномочиям, масштабам, уровню независимости и автономности, а также по положению в структуре национальных государственных органов. Темпы создания специализированных ведомств по противодействию коррупции, предоставляемые им полномочия и препятствия, с которыми они часто сталкиваются в части ресурсов и кадров, свидетельствуют о том, что лишь некоторые правительства анализируемых стран действительно хотят бороться с коррупцией.

Во многих анализируемых странах можно наблюдать, что периодическое эффективное функционирование специализированных антикоррупционных ведомств стало своего рода «неприятным сюрпризом» для политических элит этих стран, которого они не ожидали. Как правило, сразу начинались усилия на законодательном, институциональном или практическом уровне, направленные на сдерживание дальнейшей эффективности деятельности этих ведомств. В некоторых странах смена правительств напрямую влияет на их отношение к специализированным антикоррупционным ведомствам.

Во многих странах наблюдаются постоянные попытки неправомерного влияния или даже контроля за деятельностью специализированных антикоррупционных ведомств. Если эти попытки не увенчиваются успехом, против этих ведомств или их управленческих структур организуются клеветнические кампании, ссылаясь на их «политически мотивированные» действия, либо превращая их в объекты насмешек. Успешные руководители и другие представители специализированных антикоррупционных ведомств довольно часто сталкиваются с репрессивными мерами и трудностями в дальнейшей карьере из-за своей работы в антикоррупционной сфере. Все эти проблемы, а также выявленные передовые практики нашли отражение в двадцати рекомендациях по улучшению деятельности специализированных превентивных антикоррупционных ведомств.

По итогам изучения выдержек из отчетов международных органов мониторинга, таблиц со статистическими данными и общедоступных данных трудно сказать, что антикоррупционные усилия пятнадцати постсоциалистических стран были очень успешными. Такое отсутствие успехов в борьбе с коррупцией напрямую подрывает доверие граждан этих стран не только к антикоррупционной деятельности их

правительств, но и к их функционированию в целом, что во многих странах влияет на изменения в политической структуре после каждых выборов. Иногда разочарование граждан приводит даже к массовым антиправительственным протестам и другим формам гражданских беспорядков. Сложные условия, вызванные пандемией Covid-19, часто сопровождающиеся снижением уровня внимания со стороны правоохранительных органов, еще более усугубили ситуацию во всех странах, не только в постсоциалистических.

Многие достижения стран в области противодействия коррупции являются результатом международного давления, которое редко приводит к ощутимым и устойчивым улучшениям ситуации из-за периодического преднамеренного препятствования со стороны многих правительств на более низких уровнях.

Довольно разочаровывает тот факт, что даже членство в Европейском Союзе, как сильнейшем политическом образовании в Европе, не сильно повлияло на антикоррупционные усилия и достижения некоторых присоединившихся стран. Были приняты необходимые законодательные акты и созданы необходимые институты, но на практике существенных системных достижений в области борьбы с коррупцией по-прежнему нет.

Очень сложно определить наименьший общий знаменатель практических достижений пятнадцати постсоциалистических стран в противодействии коррупции, их темпов и других особенностей за пределами национальных правительств, или, точнее, за пределами национальной политики. Хотя это кажется нормальным, поскольку именно правительство принимает все важные политические решения в стране во всех областях, включая борьбу с коррупцией; тем не менее вызывает удивление, что такие большие усилия и инвестиции международного сообщества, «жесткая» обусловленность и применение подхода «кнута и пряника» оказывали и продолжают оказывать столь ограниченное влияние на эти правительства.

Явно отсутствующая политическая воля многих правительств и их невыполняемые обещания создают впечатление, что «борьба с коррупцией» часто используется только для достижения важной политической цели этих правительств, состоящей в том, чтобы победить на следующих выборах, а не для того, чтобы реально что-то изменить к лучшему, в интересах своих граждан.

Однако, объективно и в долгосрочной перспективе выбранные и все другие постсоциалистические страны добиваются определенных положительных результатов в борьбе с коррупцией. В то же время замедленные темпы этих достижений и множество изгибов и поворотов в национальной антикоррупционной политике требуют дополнительного и тщательного обсуждения того, что еще можно сделать — или сделать по-другому — для ускорения антикоррупционных реформ в постсоциалистических странах и для обеспечения их устойчивости. Поэтому в конце этого документа представлено 25 идей о том, как потенциально достичь этого.

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	iii
РЕЗЮМЕ .....	iv
СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ .....	ix
<b>1. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Немного статистики .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Соблюдение международных правовых инструментов по противодействию         коррупции .....</b>	<b>5</b>
2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ .....	6
<b>2.1 Специальные законы о предотвращении/пресечении коррупции .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Законы о конфликте интересов для различных категорий государственных         должностных лиц .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.1 Передовой законодательный опыт в области конфликта             интересов .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.2 Рекомендации касательно законодательства по вопросам конфликта             интересов .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Законы о декларировании активов государственными должностными         лицами .....</b>	<b>20</b>
<b>2.3.1 Передовая законодательная практика по декларированию активов             государственными должностными лицами .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3.2 Рекомендации касательно законодательства по декларациям об             активах .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4 Законы об ответственности юридических лиц .....</b>	<b>36</b>
<b>2.5 Законы о доступе к публичной информации .....</b>	<b>42</b>
<b>2.5.1 Передовая законодательная практика в области доступа к публичной             информации .....</b>	<b>49</b>
<b>2.5.2 Опыт Греции .....</b>	<b>55</b>
<b>2.5.3 Опыт Словении .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5.4 Рекомендации по законодательству о доступе к публичной             информации .....</b>	<b>57</b>
<b>2.6 Некоторые выводы касательно антикоррупционного законодательства         пятнадцати постсоциалистических стран .....</b>	<b>58</b>
3. НАЛИЧИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ .....	59
<b>3.1 Некоторые выводы о специализированных институтах по противодействию         коррупции в пятнадцати постсоциалистических странах .....</b>	<b>68</b>
<b>3.2 Передовая практика в области специализированных институтов по         противодействию коррупции .....</b>	<b>68</b>

<b>3.3 Рекомендации по специализированным институтам предотвращения коррупции.....</b>	<b>79</b>
<b>3.4 Практические достижения по противодействию коррупции в выборочных постсоциалистических странах .....</b>	<b>80</b>
<b>3.5 Некоторые выводы о практических достижениях в области противодействия коррупции в пятнадцати постсоциалистических странах .....</b>	<b>85</b>
<b>3.6 Повышение эффективности усилий стран по противодействию коррупции .</b>	<b>87</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>89</b>



## **СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ**

АПК	Агентство по противодействию коррупции
АКС	Антикоррупционная сеть
БиГ	Босния и Герцеговина
ЦАБ	Центральное антикоррупционное бюро
КЭВДЛ	Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц
КПК	Комиссия по предотвращению коррупции
ИВК	Индекс восприятия коррупции
ЗПК	Закон о предотвращении коррупции, Украина
НДБК	Национальный директорат по борьбе с коррупцией
ГКСЭ	Главная комиссия по вопросам служебной этики
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕС	Европейский Союз
ПСОФИ	Орган по предупреждению отмыывания денег
СИ	Свобода информации
БМК	Барометр мировой коррупции
ГОГ	Группа по оценке ГРЕКО
ГРЕКО	Группа государств против коррупции Совета Европы
ВАКС	Высший антикоррупционный суд
ВИДРАКИ	Высшая инспекция по декларированию и ревизии активов и конфликтам интересов
СПДБК	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
КНАВ	Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией
KRS	Национальный судебный совет, Польша
ЗСОЧИГС	Закон о согласовании общественных и частных интересов на государственной службе
ЗКИ	Закон о конфликте интересов, Хорватия
ЗОЮЛКП	Закон об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления
НАБУ	Национальное антикоррупционное бюро
НАПК	Национальное агентство по предупреждению коррупции
НПО	Неправительственная организация
NIA	Национальный орган по противодействию коррупции
NIK	Высший ревизионный орган в Польше
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЛАФ	Европейское бюро по борьбе с мошенничеством
ГПГ	Генеральная прокуратура Грузии
ЛВИФ	Лица, на которых возложены высшие исполнительные функции (в соответствии с применяемым в ГРЕКО)
САКП	Специальная антикоррупционная прокуратура
ССБК	Специальная структура по борьбе с коррупцией
ССР	Специальная служба расследований
СГД	Служба государственных доходов
ИВК TI	Индекс восприятия коррупции, выпускаемый Transparency International
БМК TI	Глобальный барометр коррупции, выпускаемый Transparency International
КПК ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УПКОП	Управление по предупреждению коррупции и организованной

РГВ преступности  
Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1. Задача эксперта заключалась в разработке и подготовке исследования по текущему состоянию дел в области противодействия коррупции в постсоциалистических странах, а также выявлении проблем и выработке рекомендаций по предупреждению и борьбе с коррупцией, освещении внедренных передовых практик по определенной выборке постсоциалистических стран и других стран в качестве эталона. Таким образом, цель настоящего документа состоит в том, чтобы оценить текущие вызовы, препятствия и проблемы, с которыми сталкиваются постсоциалистические страны в области коррупции, и меры по их предотвращению, а также представить рекомендации и наиболее подходящие решения этих проблем.

2. Важным решением для выполнения поставленной задачи был правильный выбор постсоциалистических стран в качестве примеров, где можно было бы найти репрезентативные вызовы, передовой опыт и идеи, которые также возникли или были применимы в других странах. Хотя более или менее ясно, какие страны являются постсоциалистическими, будь то в Центральной и Восточной Европе<sup>2</sup> или в Азии<sup>3</sup>, трудно выбрать из этих двух регионов страны с одинаковыми или хотя бы сопоставимыми качественными или количественными данными в области противодействия коррупции. Но есть и определенное преимущество в том, чтобы при анализе усилий по противодействию коррупции рассматривать группу постсоциалистических стран: а именно, ни одна другая группа стран в мире так активно не занималась этими вопросами и не добилась такого заметного продвижения и успеха в предотвращении и борьбе с коррупцией<sup>4</sup>. Большое количество мероприятий и достижений всегда сопровождается большим количеством проблем и новаторских решений, а также ошибок, которые в совокупности позволяют оценить текущее состояние дел и определить наилучший путь вперед, принимая во внимание тот факт, что устойчивость антикоррупционных усилий и достижений не гарантирована сама по себе, и за нее нужно бороться – изо дня в день и из года в год.

3. «Основная» группа стран, проанализированных в данном документе, будет состоять из Албании (АЛБ), Армении (АРМ), Боснии и Герцеговины (БиГ), Болгарии (БОЛГ), Хорватии (ХОРВ), Грузии (ГР), Казахстана (КЗ), Латвии (ЛАТ), Польши (ПОЛ), Румынии (РУМ), Словении (СЛОВ), Таджикистана (ТАДЖ), Украины (УКР) и Узбекистана (УЗБ). Время от времени к списку добавляются и некоторые другие страны, если их решения заслуживают дополнительного внимания или могут служить примером действительно хорошей практики.

4. Деятельность выбранных постсоциалистических стран в области противодействия коррупции в этом документе будет проанализирована в трех различных областях: законодательные решения, институциональная структура и практические достижения, за которыми следует список рекомендаций для возможных будущих действий и взаимодействия, где это возможно. В целом, анализировать лучшие практики борьбы с коррупцией трудно по той простой причине, что достоверно неизвестно, почему в некоторых странах очень низкий уровень коррупции, например, в Новой Зеландии, Норвегии и Швеции. И нельзя давать

---

<sup>2</sup> Албания, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Чехия, Хорватия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Черногория, Северная Македония, Польша, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Украина. [Social welfare dynamics in post-socialist countries: unveiling the secrets of success: Public Sector Economics \(pse-journal.hr\)](https://www.pse-journal.hr)

<sup>3</sup> Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

<sup>4</sup> По сравнению с первоначальным положением дел.

рекомендации о том, что вообще должны делать страны для повышения эффективности практических мер по борьбе с коррупцией в дополнение к рекомендациям, предложенным в конкретных областях, уже освещенных в работе<sup>5</sup>. Поэтому в разделе о практических достижениях анализируемых пятнадцати постсоциалистических стран нет раздела о передовом опыте; вместо этого представлены некоторые идеи о том, как страны могут повысить практическую эффективность своих национальных усилий по борьбе с коррупцией в целом.

5. Выдержки из докладов международных мониторинговых и других антикоррупционных организаций о ситуации в выбранных сферах в пятнадцати постсоциалистических странах были выбраны не для того, чтобы критиковать или хвалить ситуацию в этих странах, а для того, чтобы выявить проблемы и передовые практики, чтобы они могли служить основой для общих рекомендаций для всех постсоциалистических стран. Поскольку не все эти отчеты абсолютно актуальны на сегодняшний день, возможно, что после их публикации в некоторых странах произошли дополнительные события, не учтенные в данном документе. Принимая во внимание конечную цель задания, заключающуюся не в глубоком анализе ситуации в конкретных странах, а в выявлении общих знаменателей для всех постсоциалистических стран, эти потенциально отсутствующие части не окажут решающего влияния на результаты и выводы настоящего исследования.

---

<sup>5</sup> Конфликт интересов, представление деклараций об активах государственных должностных лиц, доступ к публичной информации, специализированные институты по предотвращению коррупции.

## 1.1 Немного статистики

6. Для большинства постсоциалистических стран падение «железного занавеса» в конце прошлого века означало, что они (вновь) обрели фактическую независимость в качестве автономных государств. Оно также ознаменовало момент, когда в этих странах впервые было проведено измерение нескольких показателей коррупции и борьбы с ней, и когда они имели возможность начать самостоятельное присоединение к международным документам по противодействию коррупции.

7. В мире применяются два вида оценки коррупции, большинство которых измеряют восприятие коррупции, и лишь немногие из них отражают реальные и неопровержимые факты об уровне коррупции в разных странах.

8. В первой группе исследований наиболее популярным, а также наиболее стабильным на протяжении многих лет является обзор, проводимый «Transparency International» по индексу восприятия коррупции (ИВК TI). Он также предлагает очень полезную информацию об изменениях в восприятии коррупции в постсоциалистических странах.

Таблица 1: ИВК TI в выборочных странах в период с 2000 по 2020 годы

	АЛБ	АРМ	БИГ	БОЛГ	ХОРВ	ГР	КЗ	ЛАТ	ЛИТ	ПОЛ	РУМ	СЛОВ	ТАДЖ	УКР	УЗБ	СР.
2000 <sup>6</sup>		2,5		3,5	3,7		3,0	3,4	4,1	4,1	2,9	5,5		1,5	2,4	3,3
2005 <sup>7</sup>	2,4	2,9	2,9	4,0	3,4	2,3	2,6	4,2	4,8	3,4	3,0	6,1	2,1	2,6	2,2	3,3
2010 <sup>8</sup>	3,3	2,6	3,2	3,6	4,1	3,8	2,9	4,3	5,0	5,3	3,7	6,4	2,1	2,4	1,6	3,6
2015 <sup>9</sup>	36	35	38	41	51	52	28	56	59	63	46	60	26	27	19	42,5
2020 <sup>10</sup>	36	49	35	44	47	56	38	57	60	56	44	60	25	33	26	44,4

9. Анализ этих данных показывает следующее:

- средний ИВК TI в постсоциалистических странах, за исключением периода с 2000 по 2005 годы, постоянно улучшается, наибольшее улучшение приходится на период с 2010 по 2015 годы;

- в период с 2000 по 2020 год во многих выбранных странах время от времени фиксировались значительные краткосрочные улучшения в период от 5 до 10 лет: в Албании в период с 2005 по 2010 год, в Армении в период с 2015 по 2020 год, в Грузии в период с 2010 по 2015 год, в Казахстане с 2015 по 2020 год, в Латвии с 2000 по 2005 год и с 2010 по 2015 год, в Литве с 2010 по 2015 год, в Польше с 2002 по 2015 год, в Румынии в период с 2010 по 2015 год, в Украине - с 2000 по 2005 год и в Узбекистане - с 2015 по 2020 год;

- в странах, где первоначальный показатель был очень низким, в среднем отмечается гораздо большее улучшение, чем в странах, начавших с более высокого ИВК TI;

<sup>6</sup> [2000 - CPI - Transparency.org](http://2000 - CPI - Transparency.org).

<sup>7</sup> [2005 - CPI - Transparency.org](http://2005 - CPI - Transparency.org).

<sup>8</sup> [2010 - CPI - Transparency.org](http://2010 - CPI - Transparency.org).

<sup>9</sup> [2015 - CPI - Transparency.org](http://2015 - CPI - Transparency.org).

<sup>10</sup> [2020 - CPI - Transparency.org](http://2020 - CPI - Transparency.org).

- создается впечатление, что период с 2010 по 2015 год был наиболее благоприятным для улучшения восприятия коррупции;

- в некоторых странах за 20-летний период не было зафиксировано каких-либо существенных общих улучшений (БиГ, Словении, Таджикистане, Узбекистане), что явно свидетельствует об отсутствии подлинной политической воли серьезным образом бороться с коррупцией;

- есть страны, которым удалось улучшить восприятие коррупции в начале опросов ИВК TI (Латвия, Украина), но не удалось повторить это в дальнейшем (Украина);

- есть страны, которые значительно активизировали свои усилия в этой области только в последний период с 2015 по 2020 год (Армения, Казахстан, Узбекистан);

- некоторые страны действительно добились эффективного улучшения ИВК TI (Армения, Грузия, Латвия, Литва);

- страна с наибольшим улучшением ИВК – Грузия (+3,3), а страна с наименьшим улучшением – Таджикистан (+4).

10. Transparency International также разработала показатель реальной коррупции в странах мира: Барометр мировой коррупции — БМК TI, который показывает, сколько респондентов, участвовавших в опросе, и других членов их семей давали взятки за последний год. Однако у этого опроса есть проблема - он не позволяет постоянно измерять данные по всем странам. Он проводится даже не каждый год, а в среднем один раз в пять лет. Поэтому трудно проводить общие сравнения между разными годами и странами, особенно когда речь идет о средних значениях; однако некоторое сравнение все же возможно.

Таблица 2: БМК TI (доля людей, плативших взятки за последний год)

	АЛБ	АРМ	БиГ	БОЛГ	ХОРВ	ГР	КЗ	ЛАТ	ЛИТ	ПОЛ	РУМ	СЛОВ	ТАДЖ	УКР	УЗБ	СР.
2006 <sup>11</sup>	66		5	8	7	7			28	8	20					18,6
2011 <sup>12</sup>		23	23	8	5	4		15	34	16	20	4		37		17,2
2016 <sup>13</sup>	34	24	27	17	10	7	29	15	24	7	29	3	50	38	18	22,1

11. Анализ этих данных свидетельствует о следующем:

- статистически средняя доля людей, дающих взятки, в период с 2006 по 2016 год выросла, но это также может быть следствием увеличения числа стран, подлежащих оценке;

- в некоторых странах ситуация не улучшилась, а ухудшилась (БиГ, Болгарии, Хорватии, Румынии);

- членство в ЕС не кажется особым преимуществом в этой области исследований: из семи государств-членов ЕС только в трех (Литве, Польше, Словении) отмечается очень незначительное улучшение, в остальных четырех отмечается ухудшение, иногда значительное (Болгарии, Румынии);

- в странах, где фиксируется улучшение показателя, его амплитуда значительно меньше амплитуды показателя в странах, где фиксируется ухудшение;

- страна с наибольшим ухудшением ситуации - БиГ (с 5% до 27%);

<sup>11</sup> Доклад «Барометр мировой коррупции за 2005 год» ([transparencycdn.org](http://transparencycdn.org)).

<sup>12</sup> [GCB20102011\\_FINAL\\_2\\_5\\_12\\_DH-1.xls](http://GCB20102011_FINAL_2_5_12_DH-1.xls) ([live.com](http://live.com)).

<sup>13</sup> [People and Corruption: Europe and Central Asia... - Transparency.org](http://People and Corruption: Europe and Central Asia... - Transparency.org).

- страна с наибольшим улучшением ситуации - Албания (с 66% до 34%);
- из стран, в которых в наибольшей степени повысился ИВК ТІ (Армения, Грузия, Латвия, Литва), только в Литве отмечается незначительное улучшение (с 28 до 24%) БМК ТІ.

## 1.2 Соблюдение международных правовых инструментов по противодействию коррупции

12. Важным признаком готовности страны бороться с коррупцией является ее готовность принять и реализовать антикоррупционные стандарты, установленные международными правовыми документами. Принимая во внимание территориальное расположение постсоциалистических стран, которые являются предметом обсуждения в этом документе, важными являются три международные конвенции: Конвенция ООН против коррупции (КПК ООН), Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 174). При рассмотрении даты присоединения следует иметь в виду, что простой акт ратификации или любая другая форма присоединения необязательно означает, что конвенция, к которой страна только что присоединилась, также будет транспонирована в национальное законодательство и будет реализована. Есть ряд случаев, когда спустя много лет после присоединения к международному правовому акту некоторые страны еще не трансформировали его положения в национальное законодательство.

*Таблица 3: Год присоединения некоторых постсоциалистических стран к антикоррупционным конвенциям*

	АЛБ	АРМ	БиГ	БОЛГ	ХОРВ	ГР	КЗ	ЛАТ	ЛИТ	ПОЛ	РУМ	СЛОВ	ТАДЖ	УКР	УЗБ
<b>КПК ООН<sup>14</sup></b>	2006	2007	2006	2006	2005	2008	2008	2006	2006	2006	2004	2008	2006	2009	2008
<b>ETS 173<sup>15</sup></b>	2001	2006	2002	2001	2000	2008		2001	2002	2002	2002	2000		2009	
<b>ETS 174<sup>16</sup></b>	2000	2005	20002	2000	2003	2003		2005	2003	2002	2002	2003		2005	

<sup>14</sup> Статус ратификации ([unodc.org](http://unodc.org)).

<sup>15</sup> Полный список ([coe.int](http://coe.int)).

<sup>16</sup> Полный список ([coe.int](http://coe.int)).

13. Интерес представляет, когда именно некоторые страны, которые считаются лишь умеренно обремененными коррупцией, присоединились к этим правовым инструментам.

Таблица 4: Год присоединения некоторых стран к антикоррупционным конвенциям

	Австралия	Ботсвана	Франция	Германия	Ирландия	Соединенное Королевство	США
<b>КПК ООН<sup>17</sup></b>	2005	2011	2005	2014	2011	2006	2006
<b>ETS 173<sup>18</sup></b>			2008	2017	2003	2003	
<b>ETS 174<sup>19</sup></b>			2008				

14. Удивительно, что Германия присоединилась к КПК ООН в 2014 году, а к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности еще позже, в 2017 году.

15. Сравнение года присоединения к трем конвенциям и степени их выполнения, которое будет представлено в конце этого документа, может выявить некоторые интересные факты о возможной корреляции между временем присоединения к международным антикоррупционным правовым инструментам и их выполнением.

## 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ

16. Хотя некоторые могут не согласиться, принятие антикоррупционного законодательства, как правило, является самым легким шагом в борьбе с коррупцией – все, что нужно, это большинство голосов в парламенте и желание правительства сделать это, при этом «желание правительства сделать это» необязательно влечет за собой политическую волю по реализации принятого законодательства. Известны случаи из прошлого, когда крайне важные законодательные акты были действительны буквально 4 дня. Например, в Украине - Закон об ответственности юридических лиц за коррупцию.

17. Принятие лишь некоторых национальных законов считается следствием международных правовых инструментов. Поэтому необходим тщательный отбор законов, чтобы можно было проводить содержательные сравнения между странами. Вне всякого сомнения, следующие законодательные акты чрезвычайно важны для национальной борьбы с коррупцией и также могут считаться находящимися под непосредственным влиянием международных стандартов: специальный закон о предупреждении/пресечении коррупции, закон о конфликте интересов для различных категорий государственных должностных лиц, закон о декларациях об активах различных категорий государственных должностных лиц, закон об ответственности юридических лиц, закон о доступе к публичной информации.

18. Информация об антикоррупционном законодательстве в представляющих интерес странах была собрана из отчетов трех международных органов по мониторингу борьбы с коррупцией: Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)<sup>20</sup>, Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством (РГВ)<sup>21</sup> и Антикоррупционной сети ОЭСР (АКС).<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Статус ратификации ([unodc.org](http://unodc.org)).

<sup>18</sup> Полный список ([coe.int](http://coe.int)).

<sup>19</sup> Полный список ([coe.int](http://coe.int)).

<sup>20</sup> Добро пожаловать на веб-сайт ГРЕКО ([coe.int](http://coe.int)).



19. В главах ниже приводится выборочный передовой опыт некоторых стран, поскольку он заслуживает большего внимания в силу своей полезности и пригодности для использования в качестве модели для других стран. На основе этих передовых практик были выдвинуты некоторые рекомендации, которые направлены на улучшение ситуации с принятием антикоррупционного превентивного законодательства и его применением. При анализе передового опыта и выработке рекомендаций особое внимание уделяется законам, которые традиционно имеют важное значение в предотвращении коррупции: законы о конфликте интересов для различных категорий государственных служащих, законы о декларациях об активах должностных лиц и законы о доступе к публичной информации. Две другие категории законодательства, рассматриваемые ниже, – специальные законы о борьбе с коррупцией и законы об ответственности юридических лиц – важны для оценки общей политической воли стран в противодействии коррупции, для оценки общего развития их правовых систем<sup>23</sup> и для оценки шансов стран на вступление в международные организации<sup>24</sup>, но имеют меньшее влияние в области превентивной борьбы с коррупцией.

## **2.1 Специальные законы о предотвращении/пресечении коррупции**

20. Термин «специальные законы о предотвращении/пресечении коррупции» следует понимать как законодательство, которое было специально разработано для предотвращения или пресечения коррупции, при этом содержание такого законодательства может сильно различаться. Для целей данного анализа учитываются также законы, регулирующие создание и деятельность специализированных автономных органов по борьбе с коррупцией. Основная причина, по которой важно узнать, было ли такое законодательство разработано странами, заключается в том, что таким образом они доказывают свою заинтересованность и желание бороться с коррупцией. Если страна приняла несколько соответствующих законодательных актов, в Таблице 5 ниже упоминается только первый из них. Иногда страны совмещают вопросы борьбы с коррупцией с вопросами борьбы с организованной преступностью, и такие законодательные акты также учитывались.

21. «Специальные законы о предотвращении/пресечении коррупции» были приняты в анализируемой нами группе постсоциалистических стран в следующие годы.

---

<sup>21</sup> [Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством при осуществлении международных деловых операций - ОЭСР.](#)

<sup>22</sup> [Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии - ОЭСР.](#)

<sup>23</sup> Качественное законодательство об ответственности юридических лиц является признаком достаточно развитой антикоррупционной правовой базы.

<sup>24</sup> Например, без принятия и эффективной реализации законов об ответственности юридических лиц страны не могут вступить в ОЭСР.

Таблица 5: Принятие специального антикоррупционного законодательства некоторыми постсоциалистическими странами

<b>АЛБ</b>	<b>АРМ</b>	<b>БИГ</b>	<b>БОЛГ</b>	<b>ХОРВ</b>	<b>ГР</b>	<b>КЗ</b>	<b>ЛАТ</b>
Отсутствует	Отсутствует	2010 <sup>25</sup>	2018 <sup>26</sup>	2001 <sup>27</sup>	1997 <sup>28</sup>	1998 <sup>29</sup>	2002 <sup>30</sup>
<b>ЛИТ</b>	<b>ПОЛ</b>	<b>РУМ</b>	<b>СЛОВ</b>	<b>ТАДЖ</b>	<b>УКР</b>	<b>УЗБ</b>	
2000 <sup>31</sup>	2006 <sup>32</sup>	2000 <sup>33</sup>	2004 <sup>34</sup>	1999 <sup>35</sup>	1995 <sup>36</sup>	2017 <sup>37</sup>	

22. На основании Таблицы 5 выше можно выявить следующие факты:

- в двух странах (Албании, Армении) нет специального антикоррупционного законодательства;
- в десяти странах специальное антикоррупционное законодательство было принято в период с 1995 по 2006 год;
- три страны (БиГ, Узбекистан, Болгария) были в числе последних, среди принявших специальное антикоррупционное законодательство, что особенно удивительно для Болгарии как государства-члена ЕС.

23. Исходя из выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации, необходимо также отметить следующие факты:

- в 2010 году в БиГ был принят специальный закон об Агентстве по предупреждению и координации борьбы с коррупцией только потому, что его принятие было необходимым условием для обеспечения безвизового режима ЕС для граждан БиГ, соответственно, в отсутствие подлинного политического желания сделать что-либо значимое в этой области, закон был значительно размыт по сравнению с первой редакцией;
- принятие в 2017 году специального закона о противодействии коррупции признано крупным достижением в антикоррупционной деятельности Узбекистана;
- принятие специального Закона о предотвращении коррупции в 2004 г. в Словении стало результатом условия для вступления этой страны в ЕС;
- принятие специального антикоррупционного закона Польшей в 2006 г. и Болгарией в 2018 г. стало следствием сильного давления со стороны ЕС;
- после принятия в 2001 г. в Хорватии Закона об Управлении по предупреждению коррупции и организованной преступности в течение многих лет не выделялись материальные ресурсы, которые бы позволили вновь созданному ведомству достойно работать;

<sup>25</sup> Закон об Агентстве по предупреждению и координации борьбы с коррупцией.

<sup>26</sup> Закон о противодействии коррупции и конфискации незаконно приобретенного имущества.

<sup>27</sup> Закон об Управлении по предотвращению коррупции и организованной преступности.

<sup>28</sup> Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе.

<sup>29</sup> Закон № 267–1 «О борьбе с коррупцией».

<sup>30</sup> Закон о бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией.

<sup>31</sup> Закон о Службе специальных расследований.

<sup>32</sup> Закон о Центральном антикоррупционном бюро.

<sup>33</sup> Закон о предупреждении, выявлении и наказании коррупционных деяний.

<sup>34</sup> Закон о предотвращении коррупции.

<sup>35</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>36</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>37</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

- в ряде стран был принят только один специальный антикоррупционный закон за последние 25 лет (Биг, Болгарии, Грузии, Латвии, Польше, Словении, Таджикистане, Узбекистане), а в двух странах (Румынии, Украине) было принято множество различных редакций этих законов;<sup>38</sup>

- есть также страны (Хорватия, Литва), где вопросы предотвращения и пресечения коррупции регулируются в различных законодательных актах;

- наибольшее количество специальных антикоррупционных законов было принято в период, также характеризовавшийся активной международной антикоррупционной «законодательной» деятельностью: принятие в 1997 г. Конвенции ОЭСР против подкупа иностранных публичных должностных лиц при международных деловых операциях, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в 1999 г., Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию в 1999 г. и Конвенции ООН против коррупции в 2003 г.;

- причины, по которым постсоциалистические страны приняли специальное антикоррупционное законодательство, отличаются, причем их подлинное желание реально бороться с коррупцией во многих странах не всегда было в числе важнейших причин;

- небольшое количество новых законодательных инициатив в отношении специального антикоррупционного законодательства в некоторых странах является следствием хорошего качества существующих законов, а в некоторых странах - следствием отсутствия подлинной заинтересованности в борьбе с коррупцией;

- большое количество законодательных инициатив в отношении специального антикоррупционного законодательства свидетельствует не о растущей решимости стран бороться с коррупцией, а, скорее, наоборот;

- наличие специального антикоррупционного законодательства не является частью антикоррупционных стандартов ЕС;<sup>39</sup>

- большое количество специальных антикоррупционных законов необязательно отражает их качество и не свидетельствует об эффективности антикоррупционных усилий в стране.

## **2.2 Законы о конфликте интересов для различных категорий государственных должностных лиц**

24. Термин «законы о конфликте интересов для различных категорий государственных должностных лиц» следует понимать как законодательство, регулирующее несовместимость частных интересов государственных должностных лиц и их обязанностью служить общественным интересам. Управление конфликтами интересов является очень эффективной превентивной мерой по борьбе с коррупцией, если относиться к ней серьезно. Несмотря на то, что оно считается мягким и неагрессивным методом, оно может существенно влиять на весь характер государственной службы в любой стране, где государственные служащие должны понимать, что главная цель их работы не в защите могущественного государства или удовлетворении своих или чужих частных интересов, а в удовлетворении интересов граждан, являющихся их клиентами. Другими словами, через принятие и реализацию законодательства о конфликте интересов государственные служащие и другие государственные должностные лица в любой стране узнают, что они не инструмент в руках государства, а услуга в руках своих граждан. Если в стране было принято

---

<sup>38</sup> Хотя иногда в эти законы вносились поправки (например, в Словении в 2010 и 2011 годах).

<sup>39</sup> В противном случае Болгария приняла бы его до 2018 года.

несколько соответствующих законодательных актов, в Таблице 6 ниже упоминается только первый из них.

Таблица 6: Принятие законодательства о конфликте интересов государственных должностных лиц некоторыми постсоциалистическими странами

АЛБ	АРМ	Биг	БОЛГ	ХОРВ	ГР	КЗ	ЛАТ
2005 <sup>40</sup>	Отсутствует	2002 <sup>41</sup>	2008 <sup>42</sup>	2003 <sup>43</sup>	1997 <sup>44</sup>	1998 <sup>45</sup>	2002 <sup>46</sup>
ЛИТ	ПОЛ	РУМ	СЛОВ	ТАДЖ	УКР	УЗБ	
1997 <sup>47</sup>	1992 <sup>48</sup>	1999 <sup>49</sup>	1992 <sup>50</sup>	2015 <sup>51</sup>	1995 <sup>52</sup>	2017 <sup>53</sup>	

25. На основании данных Таблицы 6 выше можно установить следующее:

- в одной стране (Армении) не удалось выявить какое-либо законодательство о конфликте интересов государственных должностных лиц;
- в семи странах законы о конфликте интересов были введены до конца прошлого тысячелетия и еще в четырех - в период с 2000 по 2005 год;
- три страны приняли законодательство о конфликте интересов на более позднем этапе (Болгария в 2005 г., Таджикистан в 2015 г. и Узбекистан в 2017 г.).

26. Международные органы антикоррупционного мониторинга также проводят оценку по вопросам конфликта интересов в своих государствах-членах. Ниже представлены некоторые из последних результатов в пятнадцати постсоциалистических странах:

- «В **Албании** приняты очень детальные положения по вопросам противодействия коррупции и конфликта интересов. Тем не менее, законодательная база, состоящая, среди прочего, из конституционных положений, законов о предотвращении конфликта интересов и декларации об активах, очень сложная, а ее стабильность и юридическая определенность были подорваны многочисленными и частыми поправками, которые, более того, часто подвергаются противоречивому толкованию»<sup>54</sup>.

- «В **Армении** приняты новые положения о конфликте интересов, устраняющие большинство недостатков, выявленных в ходе последнего раунда мониторинга. Новые

<sup>40</sup> Закон о предотвращении конфликта интересов при осуществлении государственных функций.

<sup>41</sup> Закон о конфликте интересов в государственных учреждениях государственного уровня.

<sup>42</sup> Закон о предупреждении и раскрытии конфликта интересов.

<sup>43</sup> Закон о конфликте интересов при выполнении государственных обязанностей.

<sup>44</sup> Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе.

<sup>45</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>46</sup> Закон о предупреждении конфликта интересов в деятельности государственных служащих.

<sup>47</sup> Закон о согласовании общественных и частных интересов на государственной службе.

<sup>48</sup> Закон о сокращении возможностей заниматься предпринимательской деятельностью лицам, выполняющим государственные функции.

<sup>49</sup> Закон № 188/1999 с дополнениями и изменениями в соответствии с законами № 161/2003, 7/2004 и 171/2004.

<sup>50</sup> Закон о несовместимости государственной функции с коммерческой деятельностью.

<sup>51</sup> Закон о государственной службе.

<sup>52</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>53</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>54</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки Албании, Отчет об оценке от марта 2014 г., стр. 4, [Greco Eval IV Rep \(2013\) 9E Final Albania PUBLIC](#).

положения также позволили усилить механизм надзора, но практическая реализация еще не началась. Армении рекомендуется активизировать работу по применению правил по конфликтам интересов на практике, в том числе работу комиссий по этике и организаторов по вопросам добросовестности. Кроме того, в стране необходимо повышать информированность и обучать государственных служащих, а также давать необходимые рекомендации по толкованию и применению этих правил на практике».<sup>55</sup>

- В **Боснии и Герцеговине** «более важно значительно укрепить режим контроля и обеспечения соблюдения добросовестности и предупреждения конфликта интересов в законодательном органе».<sup>56</sup>

- В **Болгарии** в сфере конфликта интересов «большинство органов — «бумажные тигры», лишённые права проводить проверки по существу. Проверка, если она вообще проводится, носит поверхностный характер, и её роль в основном сводится к доведению до всеобщего сведения деклараций о частных интересах, несовместимой деятельности и активах членов парламента, судей или прокуроров. В отсутствие каких-либо тщательных проверок и заметных результатов в выявлении и наказании за нарушения правил по конфликтам интересов и раскрытия активов членами парламента, судьями и прокурорами прозрачность воспринимается как показная и, следовательно, не способствует повышению общественного доверия к трем институтам, причем судьи наиболее уязвимы перед общественным недоверием».<sup>57</sup>

- В **Хорватии** «понятие конфликта интересов не всегда правильно понимается, поскольку существует тенденция связывать его с компрометирующим поведением. Кроме того, имели место некоторые случаи конфликта интересов, которые, по мнению граждан, не были разрешены удовлетворительным образом. Комиссия по предупреждению конфликта интересов играет важную роль в предоставлении индивидуальных рекомендаций и рекомендаций по применимым правилам и их обоснованию, а также в содействии самоуправлению и соблюдению требований в отдельных областях государственной службы».<sup>58</sup>

- В **Грузии** действует «Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе», но его практическое применение фактически отсутствует. Подразделения внутреннего аудита обязаны обеспечивать соблюдение требований, однако анализ их эффективности не проводился. Бюро государственной службы провело обучение по вопросам конфликта интересов, но не играет централизованной роли в оказании методологическом руководстве и/или предупреждении. Закон о конфликте интересов (ЗКИ) распространяется не на все должности, сопряженные с высоким коррупционным риском».<sup>59</sup>

- В **Казахстане** «новый Закон о противодействии коррупции и Закон о государственной службе расширили положения о предупреждении и урегулировании конфликта интересов (КИ). При содействии доноров Казахстан также разработал и

---

<sup>55</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Армении, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 10, 2018 г, [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](#).

<sup>56</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Боснии и Герцеговине, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 4, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 2E Final BiH PUBLIC](#).

<sup>57</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Болгарии, Отчет об оценке от марта 2015 г., стр. 3, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>58</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Хорватии, Отчет об оценке от июня 2014 г., стр. 4, [Greco Eval IV Rep \(2013\) 7E Final Croatia PUBLIC](#).

<sup>59</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Грузии, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 8, 2018, [OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

распространил руководство по КИ на государственной службе. Агентство по делам государственной службы провело широкую информационно-просветительскую кампанию, что заслуживает похвалы. Имеются первые примеры выявленных случаев нарушения правил по КИ. В то же время определение КИ не полностью соответствует международным стандартам. В отчете также установлено, что ответственность за нарушение соответствующих положений не применяется. Как и прежде, отсутствует механизм контроля за исполнением ограничений по окончании трудовой деятельности. Ограничения в отношении подарков представлены в нескольких законах и требуют дополнительных разъяснений и повышения осведомленности для обеспечения их эффективного соблюдения».<sup>60</sup>

- В **Латвии** «Закон о предупреждении конфликта интересов в деятельности государственных служащих (Закон о конфликте интересов) является ключевым элементом законодательства по предотвращению коррупции в Латвии. В нем изложена комплексная система раскрытия финансовой информации, которая контролируется как Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB), так и Службой государственных доходов (СГД). Это касается всех государственных служащих».<sup>61</sup>

- В **Литве** «Закон о согласовании общественных и частных интересов на государственной службе» (ЗСОЧИГС) содержит ключевые положения по предотвращению коррупции. Он содержит определение конфликта интересов, предусматривает ограничения и правила по его предупреждению и урегулированию, если он все же возникает. Кроме того, Закон устанавливает обязанность лиц, находящихся на государственной службе, членов парламента, судей и прокуроров, заявлять о своих личных интересах, а также механизм надзора и правоприменения. Закон является всеобъемлющим и содержит положительные черты, но для обеспечения доверия к системе необходимо предпринять более решительные действия по его реализации».<sup>62</sup>

- В **Польше** «необходима комплексная политика, а также комплексные правила поведения, охватывающие, помимо прочего, подарки и другие выгоды, конфликт интересов и дополнительную деятельность, отношения с лоббистами и другими третьими сторонами. Такая политика должна сопровождаться мерами поддержки в реализации, включая надежный механизм правоприменения».<sup>63</sup>

- В **Румынии** «существующие правила о подарках и конфликте интересов не влекут за собой желаемых последствий ограничений в этих областях (например, члены парламента могут принимать любые подарки и другие блага, строго не связанные с протокольными мероприятиями). По аналогичным причинам существующие нормы о несовместимости на практике не действуют, и даже в случае вынесения судебных решений, как сообщалось, они иногда не соблюдаются».<sup>64</sup>

В **Словении** «деятельность КПК серьезно затрудняется недостаточностью ресурсов для надзора за декларациями об активах ЛВИФ, конфликтом интересов,

---

<sup>60</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр., стр. 4, 2017, [OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>61</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Латвии, Отчет об оценке от декабря 2012 г., стр. 5, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>62</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Литве, Отчет об оценке от декабря 2014 г., стр. 5, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>63</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Польше, Отчет об оценке от декабря 2018 г., стр. 4, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>64</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Румынии, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 5, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 4E Final Romania PUBLIC \(2\)](#).

планами лоббирования и добросовестности, а также процедурными недостатками, которые необходимо исправить в первоочередном порядке»<sup>65</sup>.

- В **Таджикистане** «разработку проекта изменений в закон о конфликте интересов можно назвать позитивным начинанием. Однако следует отметить, что эта формулировка по-прежнему неудовлетворительна с точки зрения передовой международной практики и не включает реальный, потенциальный и явный конфликт интересов. Информация о том, какие меры по управлению конфликтом интересов включены в законопроект, отсутствует»<sup>66</sup>.

- «Прогресс, достигнутый в **Украине** в сфере управления конфликтом интересов, очевиден. Национальным агентством по предупреждению коррупции (НАПК) были изданы различные методические указания, проведена информационная кампания и обучение персонала, начата работа по правоприменению. Все это заслуживает одобрения и должно быть продолжено. Тем не менее, необходимо решить вопросы независимости функционирования НАПК, свободы от политического вмешательства и предвзятости, чтобы реализацию правил в области конфликта интересов, а также других частей его мандата можно было оценить как эффективную и политически нейтральную».<sup>67</sup>

- «Несмотря на то, что положения о предупреждении конфликта интересов в **Узбекистане** введены в законодательство, их надлежащее исполнение требует дальнейшего регулирования. Важно, в том числе, расширить ответственность, которая не должна ограничиваться дисциплинарными мерами».<sup>68</sup>

27. Исходя из выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации, необходимо также отметить следующие факты:

- еще Хаммурапи (1760 г. до н. э.) знал, что «никто не может судить в собственном деле», но до сих пор есть страны, которые неохотно внедряют всеобъемлющие системы предупреждения и управления конфликтом интересов, хотя они являются мягкими, но действенными механизмами предотвращения коррупции;

- есть страны, в которых предусмотрено регулирование конфликта интересов для всех категорий государственных должностных лиц вместе, и страны, где такое регулирование осуществляется отдельно для разных категорий государственных должностных лиц;

- определенные категории государственных должностных лиц – судьи, прокуроры, присяжные заседатели, ... – освобождены от общих режимов конфликта интересов и, по понятным причинам, в отношении них применяются отдельные и гораздо более строгие режимы;

---

<sup>65</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Словении, Отчет об оценке от декабря 2017 г., стр. 5, [Fifth Round Evaluation \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/ECtHR/evaluation/evaluation_cooperation/evaluation_cooperation_2017.pdf).

<sup>66</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 45, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](https://www.oecd.org/corruption/OCAC/OCAC-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf).

<sup>67</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Украине, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 8, 2017, [OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf](https://www.oecd.org/corruption/OCAC/OCAC-Ukraine-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf).

<sup>68</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 9, 2019, [Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/corruption/OCAC/OCAC-Uzbekistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf).

- конфликты интересов членов парламента очень сложно регулировать, особенно если речь идет о последствиях после выявления таких конфликтов<sup>69</sup>;

- прозрачность явного, потенциального и фактического конфликта интересов является неременным условием эффективного выявления и управления этими явлениями;

- в некоторых странах ситуации конфликта интересов уже ошибочно понимаются как коррупция;

- в некоторых странах высшие должностные лица не подпадают под действие правил о конфликте интересов;

- в странах с большим количеством законодательных актов о конфликте интересов их гармонизация, как правило, находится на низком уровне, что приводит к ряду проблем в обеспечении равного обращения со всеми должностными лицами;

- во многих странах существуют проблемы с соблюдением положений о конфликте интересов, особенно, но не ограничиваясь ограничениями по окончании работы на определенной должности;

- повышение осведомленности целевых категорий государственных должностных лиц имеет решающее значение для обеспечения соблюдения ими правил по конфликту интересов;

- органам, уполномоченным применять положения о конфликте интересов, иногда не хватает необходимых ресурсов для полного выполнения своих полномочий;

- органы, ответственные за обеспечение соблюдения положений о конфликте интересов, должны быть не только эффективными и политически беспристрастными, но и считаться таковыми;

- несмотря на то, что оценка принятия и применения законов, регулирующих управление конфликтом интересов, является частью мандата многих международных организаций по мониторингу борьбы с коррупцией (например, АКС ОЭСР, ГРЕКО), обычно они не настаивают на необходимости наличия надлежащих правовых документов и соответствующем правоприменении столь же решительно, что и в отношении специального антикоррупционного или какое-либо другого законодательства;<sup>70</sup>

- несмотря на схожие правовые нормы, правоприменительная практика разных стран существенно отличается: есть страны, где нарушения положений о конфликте интересов практически не влекут за собой последствий, например, в Словении, и есть страны, где такие нарушения могут привести к целому ряду серьезных санкций, например, в Португалии;

- на интернализацию законодательства о конфликте интересов и его строгое и эффективное соблюдение государственными должностными лицами обычно требуется значительное время, особенно в постсоциалистических странах, но после достижения такого этапа также начинают развиваться и многие другие положительные аспекты в общих принципах общественной этики.

### **2.2.1 Передовой законодательный опыт в области конфликта интересов**

28. Следующие законодательные акты представляют собой довольно хорошие примеры законов о конфликте интересов: Закон Латвии о предупреждении конфликта

---

<sup>69</sup> Например, очень сложно требовать, чтобы член парламента воздерживался от голосования, даже если он или она находится в ситуации явного конфликта интересов.

<sup>70</sup> О составе коррупционных правонарушений, отмывании денег, арестах и конфискации, ответственности юридических лиц и др.



интересов в деятельности государственных служащих<sup>71</sup>, Закон Литвы о согласовании общественных и частных интересов на государственной службе<sup>72</sup> и Закон Словении о добросовестности и предотвращении коррупции<sup>73</sup>. Наиболее важные основные элементы этих законодательных актов заключаются в следующем.

**29. Применимость:** во всех трех странах списки должностных лиц, на которых распространяются законы, очень обширные. Они охватывают всех государственных должностных лиц на центральном и местном уровнях, включая президентов, премьер-министров и других министров, а также представителей определенных профессий: разведку, следователей, военнослужащих и т. д. В законодательстве Литвы используется термин «государственные политики».

**30. Определение конфликта интересов:** определения конфликта интересов в трех странах очень схожи, но не полностью совпадают:

- согласно закону Латвии, конфликт интересов – это «ситуация, когда при исполнении служебных обязанностей государственного должностного лица государственное должностное лицо должно принимать решение или участвовать в принятии решения, или совершать иные связанные с должностью государственного должностного лица действия, которые влияют или могут повлиять на личные или имущественные интересы этого государственного должностного лица, его родственников или партнеров по сделкам»;<sup>74</sup>

- согласно Закону Литвы, «конфликт интересов – это ситуация, когда лицо при исполнении служебных обязанностей или выполнении служебного поручения должно принять решение или участвовать в принятии решения либо выполнить поручение, связанные с его частными интересами».<sup>75</sup>

- согласно закону Словении, «конфликт интересов означает обстоятельства, при которых частный интерес должностного лица влияет или, как представляется, влияет на беспристрастность и объективность выполнения им своих служебных обязанностей».<sup>76</sup>

**31. Частные (личные) интересы:** если в латвийском законодательстве определение «частных интересов» включено в определение конфликта интересов как «личные или имущественные интересы государственного должностного лица, его родственников или партнеров по сделкам», в Литве и Словении есть отдельное определение личных интересов:

- в соответствии с законодательством Литвы под личным интересом «понимается заинтересованность декларирующего лица (или близкого ему лица) в личной выгоде имущественного или неимущественного характера, моральный долг декларирующего лица (или близкого ему лица), моральное обязательство или иной интерес подобного характера в ходе исполнения декларирующим лицом служебных обязанностей»;<sup>77</sup>

- согласно законодательству Словении, «частный интерес должностного лица означает материальную или нематериальную выгоду для него либо членов его семьи или других физических или юридических лиц, с которыми он поддерживает или поддерживал личные, деловые или политические отношения».<sup>78</sup>

---

<sup>71</sup> [Latvia Conflict of interests Law 2002 consolidated as of 2007 EN.pdf \(worldbank.org\)](#).

<sup>72</sup> [https://vtek.lt/wp-content/uploads/2020/10/The Law on Adjusting Public and Private Interests 2020.docx](https://vtek.lt/wp-content/uploads/2020/10/The_Law_on_Adjusting_Public_and_Private_Interests_2020.docx).

<sup>73</sup> [Slovenia Integrity and the Prevention of Corruption Act 2010 en.pdf \(worldbank.org\)](#).

<sup>74</sup> Статья 1, пункт 1, пп. 5.

<sup>75</sup> Статья 2, пункт 2.

<sup>76</sup> Статья 4, пункт 1, пп. 9.

<sup>77</sup> Статья 2, пункт 3.

<sup>78</sup> Статья 4, пункт 1, пп. 10.

32. Законодательство трех стран признает различные формы возможных ситуаций конфликта интересов: совмещение государственной должности с другими государственными должностями<sup>79</sup>, коммерческая деятельность<sup>80</sup>, запрет на членство и деятельность в государственных и частных юридических лицах<sup>81</sup>, установление деловых отношений между государственным органом должностного лица и организацией, в которой могут быть выявлены его частные интересы<sup>82</sup>, «вращающиеся двери» или «занятие бывшими чиновниками ключевых постов в экономике»<sup>83</sup>, принятие подарков<sup>84</sup> и «повседневные» (возникающие в любое время) ситуации конфликта интересов<sup>85</sup>.

33. Помимо исчерпывающего свода правил о других формах конфликта интересов, законодательство всех стран также предусматривает правила декларирования конфликта интересов:

- в соответствии с Законом Латвии, государственное должностное лицо «незамедлительно предоставляет письменную информацию вышестоящему должностному лицу или в коллегиальную структуру: (1) о своей имущественной или иной личной заинтересованности либо имущественной или иной личной заинтересованности своих родственников или партнеров по сделкам в совершении какого-либо действия, которое входит в его должностные обязанности; (2) о коммерческих обществах, участником, акционером, членом, членом надзорной, контрольной или исполнительной структуры которых является это государственное должностное лицо или его родственник, или о том, что само государственное должностное лицо или его родственник является индивидуальным коммерсантом, который получает от структуры соответствующего публичного лица публичную закупку, партнерскую закупку, закупку или концессию оказывающих общественные услуги лиц, финансовые средства публичного лица или гарантированные государством или самоуправлением кредиты, за исключением случаев, когда они предоставляются в результате открытого конкурса».<sup>86</sup>

- в соответствии с Законом Литвы, частные интересы государственного должностного лица должны быть задекларированы путем подачи заявления о личных интересах в Главную комиссию по вопросам служебной этики или другие субъекты, указанные в Законе.<sup>87</sup>

- согласно Закону Словении, «должностное лицо, которое при вступлении в должность или в ходе исполнения обязанностей соответствующей должности обнаруживает, что возник или может возникнуть конфликт интересов, должно немедленно сообщить об этом своему вышестоящему лицу в письменной форме, а если у него нет вышестоящего лица, то в Комиссию [по предотвращению коррупции]. При этом должностное лицо должно немедленно прекратить выполнение любой работы по вопросу, по которому возник конфликт интересов, за исключением случаев, когда промедление может представлять опасность».<sup>88</sup>

---

<sup>79</sup> Разделы 6-(8,1), 15 Закона Латвии, Статья 27 Закона Словении.

<sup>80</sup> Разделы 9, 10, 16, 17 Закона Латвии, Статья 26 Закона Словении.

<sup>81</sup> Статьи 27–29 Закона Словении.

<sup>82</sup> Разделы 11 и 12 Закона Латвии, Статья 12 Закона Литвы, Статья 35 Закона Словении.

<sup>83</sup> Ситуация, при которой государственный орган должностного лица, полномочия которого прекращены, не может вступать в какие-либо деловые отношения с бывшим должностным лицом или организациями, в которых или для которых такое лицо работает: статьи 15–18 Закона Литвы, Статья 36 Закона Словении.

<sup>84</sup> Разделы 13–14 Закона Латвии, Статья 13 Закона Литвы, Статья 30 Закона Словении.

<sup>85</sup> Разделы 20–22 Закона Латвии, Статья 11 Закона Литвы, статьи 37–40 Закона Словении.

<sup>86</sup> Раздел 21 Закона Латвии.

<sup>87</sup> Статья 4/1 Закона Литвы.

<sup>88</sup> Статья 38 Закона Словении.

34. Во всех трех странах существуют специализированные ведомства, занимающиеся вопросами конфликта интересов: в Латвии – Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB), в Литве – Главная комиссия по вопросам служебной этики (ГКСЭ) и в Словении – Комиссия по предотвращению коррупции (КПК).

35. Полномочия органов, специализирующихся на урегулировании конфликта интересов, отличаются:

- KNAB в Латвии имеет право требовать и получать информацию и документы от соответствующего государственного должностного лица, структур публичного лица, коммерсантов, общественных или политических организаций и их объединений, религиозных организаций или иных структур, а также от тех лиц, которые указаны или согласно положениям закона должны были быть указаны в соответствующей декларации, а также запрашивать и получать письменные объяснения и документы от любого лица, а также проверять правомерность приобретения имущества должностным лицом;<sup>89</sup>

- ГКСЭ в Литве имеет право получать всю необходимую информацию, разъяснения и документы от учреждений и органов, других юридических лиц, включая Банк Литвы, банки, финансовые или кредитные учреждения, действующие на территории Литовской Республики<sup>90</sup>, а также публично управлять и распоряжаться общедоступным Регистром частных интересов, содержащим имена соответствующих государственных должностных лиц, декларации о частных интересах государственных должностных лиц и самих частных интересах;<sup>91</sup>

- КПК в Словении имеет право запрашивать и получать данные и документы от государственных органов, органов самоуправления местных сообществ и носителей публичной власти, а также любых юридических лиц публичного или частного права,<sup>92</sup> кроме того, право требовать от компетентных правоохранительных и надзорных органов, в том числе от органа, ответственного за предотвращение отмыкания денег (ПСОФИ), устанавливать в пределах своих компетенций факты, касающиеся активов и имущества должностных лиц в Республике Словении и за ее пределами, и представлять свои выводы в Комиссию; требовать от ПСОФИ сбора и анализа данных, информации и документов в соответствии с законом о борьбе с отмыканием денег, а также вызывать должностных лиц и руководителей или ответственных лиц в организациях, наделенных государственными полномочиями.<sup>93</sup>

36. Несообщение о ситуациях конфликта интересов считается нарушением закона, равнозначным действиям в таких ситуациях. За такие нарушения применяются разные меры ответственности:

- согласно Закону Латвии, помимо дисциплинарных мер, доходы и имущественные блага, приобретенные с нарушением установленных законом ограничений, или пропорциональный их прирост причитаются государству;<sup>94</sup>

- согласно Закону Литвы, применяются следующие меры ответственности: запрет на поощрение, прием, перевод, назначение или избрание на равноценные или

---

<sup>89</sup> Раздел 28.

<sup>90</sup> Статья 18/1 Закона о Главной комиссии по вопросам служебной этики, [Законодательство - Главная комиссия по вопросам служебной этики \(vtek.lt\)](#).

<sup>91</sup> Статья 19 Закона Литвы.

<sup>92</sup> За исключением данных, полученных адвокатами, врачами, социальными работниками, психологами или священнослужителями в ходе их работы в рамках конфиденциальных отношений, или любым другим лицом, обязанным по закону защищать данные, полученные в результате конфиденциальных отношений.

<sup>93</sup> Статья 16.

<sup>94</sup> Раздел 30 Закона Латвии.

вышестоящие должности в течение срока от одного года до трех лет, увольнение с должности;<sup>95</sup>

- согласно закону Словении, нарушения Закона влекут наложение штрафа в размере от 400 до 1 200 и от 1 000 до 2 000 евро соответственно (для физических лиц), от 400 до 4 000 евро для должностных лиц органов и организаций государственного сектора или для должностных лиц государственного органа, органа местного самоуправления, обладателя государственной власти и юридического лица публичного или частного права, и от 400 до 100 000 евро для обладателей государственной власти или другого юридического лица публичного или частного права.<sup>96</sup>

37. Помимо основных требований законодательства о конфликте интересов, важны и некоторые другие элементы: по возможности страны не должны дробить законодательство о конфликте интересов и отражать его положения в слишком большом количестве законов,<sup>97</sup> а также должны вкладывать значительные усилия и ресурсы в повышение осведомленности и обучение своих должностных лиц относительно обязанностей в отношении конфликта интересов.

### **2.2.2 Рекомендации касательно законодательства по вопросам конфликта интересов**

38. Основываясь на опыте и передовой практике некоторых постсоциалистических стран, а также на разработках и знаниях, полученных другими странами, можно дать следующие рекомендации о том, как следует разрабатывать и применять законодательство о конфликте интересов:

а) положения о конфликте интересов должны применяться к максимально широкому кругу государственных должностных лиц в стране, в том числе на самом высоком уровне, с особой щепетильностью и решениями для должностных лиц, избираемых прямым голосованием;

б) определение «конфликта интересов» должно охватывать реальный, явный и потенциальный конфликт интересов, который влияет, представляется влияющим или может повлиять на объективное и беспристрастное выполнение должностным лицом своих обязанностей;

с) определение «частных интересов» должно охватывать экономические и неэкономические выгоды для государственного должностного лица или членов его семьи и других физических и юридических лиц, с которыми государственное должностное лицо имеет или имело деловые, личные, политические или подобные отношения;

д) определение «членов семьи государственного должностного лица» должно охватывать не только кровных родственников, но и лиц, проживающих в одном домохозяйстве или состоящих в гражданском браке с государственным должностным лицом;

е) положения о конфликте интересов должны охватывать все возможные формы ситуаций конфликта интересов: несовместимость государственной должности государственного должностного лица с другими государственными должностями, несовместимость государственной должности должностного лица с членством и должностями в других организациях публичного или частного права, запрет на иную деятельность, связанную с получением прибыли, за исключением отдельных видов

---

<sup>95</sup> Статья 23 Закона Литвы.

<sup>96</sup> Статьи 78 и 79 Закона Словении.

<sup>97</sup> Например, для каждой категории должностных лиц.

деятельности, т.е. науки, образования, спорта, владения недвижимостью,<sup>98</sup> запрет на установление деловых отношений между государственным должностным лицом и организациями, в которых имеются его частные интересы, запрет на «вращающиеся двери» («занятие бывшими чиновниками ключевых постов в экономике»), запрет или ограничение на принятие подарков и правила о «повседневном» конфликте интересов;

f) правила о несовместимости государственной должности государственного должностного лица с другими государственными должностями должны основываться на необходимости избегать расхождения интересов различных государственных должностей и на требовании выполнения государственным должностным лицом обязанностей на своей основной должности в течение полного рабочего дня и с максимально возможным уровнем приверженности делу и лояльности;

g) правила о несовместимости государственной должности государственного должностного лица с членством и должностями в других организациях публичного или частного права должны основываться на необходимости избегать противоречий между требованиями его государственной должности и интересами этих организаций;

h) правила о запрете на занятие государственным должностным лицом другой коммерческой деятельностью должны основываться на необходимости направления государственным должностным лицом времени и энергии на выполнение своих основных государственных функций, а не занятия потенциально конфликтующими видами деятельности;

i) правила о запрете на установление деловых отношений между государственной должностью государственного должностного лица и организациями, в которых присутствуют его частные интересы, должны основываться на необходимости избегать противоречия между требованиями его государственной должности и интересами этих организаций;

j) правила о запрете «вращающихся дверей» должны основываться на необходимости избегать возможного конфликта интересов и преференциального отношения между прежним государственным учреждением, должностью государственного должностного лица и его новой работой, представительством, или организацией;

k) правила о запрете или ограничении принятия подарков государственными должностными лицами должны основываться на необходимости избегать ситуаций, когда предлагаемые, обещаемые или врученные подарки могут влиять на объективное и беспристрастное выполнение должностным лицом своих обязанностей;

l) правила о «повседневном» конфликте интересов должны предусматривать четкие инструкции в отношении действий и поведения государственных должностных лиц, когда они обнаруживают, что находятся в ситуации реального, воспринимаемого или потенциального конфликта интересов;

m) для государственных должностных лиц следует сделать обязательным регулярное декларирование всех своих дополнительных занятий, членства, должностей и интересов, а также незамедлительное декларирование ситуаций, когда при исполнении своей государственной должности или положения они оказываются в ситуации конфликта интересов;<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Не связано с его заработной платой или другими формами вознаграждения за занятие государственной должности.

<sup>99</sup> Обычно ежегодно и после каждого изменения.

п) декларации об интересах и декларации о конфликте интересов могут быть представлены вышестоящим должностным лицам и (или) соответствующему органу или специализированному ведомству;

о) в случае если государственные должностные лица оказались в ситуации конфликта интересов, они должны незамедлительно прекратить выполнение любой работы по вопросу, по которому возник конфликт интересов, за исключением случаев, когда промедление будет сопряжено с риском, и ожидать дальнейших указаний вышестоящего лица, другого соответствующего органа или специализированного ведомства;

р) ведомства, занимающиеся вопросами конфликта интересов, должны обладать всеми полномочиями, необходимыми для проверки деклараций об интересах и принятия качественных решений в ситуациях конфликта интересов;

q) полномочия ведомств, занимающихся вопросами конфликта интересов, должны, как минимум, включать право запрашивать и получать в разумные сроки необходимую информацию и документацию от всех государственных учреждений и организаций публичного и частного права, вызывать и беседовать с физическими лицами и обращаться за помощью к другим государственным органам в рамках их полномочий;

г) меры ответственности, применяемые за нарушение установленных законодательством обязанностей в сфере конфликта интересов, должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие;

s) государственные должностные лица, в отношении которых применены меры ответственности, должны иметь право разъяснить свою позицию до применения таких мер и гарантированное право оспорить решение о вынесенных в отношении них решений по мерам ответственности;

t) страны должны рассмотреть вопрос о регулировании конфликта интересов в тех же законах, в которых регулируется обязанность государственных должностных лиц сообщать о своих активах, и рассмотреть вопрос о наделении одних и тех же специализированных учреждений полномочиями в обоих вопросах.

### **2.3 Законы о декларировании активов государственными должностными лицами**

39. Законодательство по вопросам декларирования активов государственных должностных лиц следует понимать как законы, в соответствии с которыми государственные должностные лица обязаны декларировать свое благосостояние, доходы и интересы. Хотя во многих странах мира это считается совершенно нормальным, есть также страны, которые неохотно вводят эти положения и обычно они ссылаются на одну причину такого нежелания: защита прав на неприкосновенность частной жизни государственных должностных лиц. Как показывает практика и многочисленные решения конституционных судов разных стран, найти надлежащий баланс между неприкосновенностью частной жизни государственных должностных лиц и необходимостью обеспечения прозрачности их активов не так уж сложно, тем более что лица, занимающие более высокие должности, имеют более низкий уровень «ожидаемой неприкосновенности частной жизни», чем их сограждане, не являющиеся государственными должностными лицами. Также интересен тот факт, что многие страны, вводя новое обязательство по декларированию активов государственными должностными лицами, применяют гораздо более строгие положения и системы, чем страны с устоявшейся традицией таких положений и систем, и среди них существует тенденция налагать обязательство о декларировании активов на гораздо более широкий круг государственных должностных лиц, чем в странах, где такая практика давно применяется.

40. Вопреки тому, что многие могут подумать, основанием этих положений является не ожидание того, что государственные должностные лица начнут декларировать свои незаконные доходы, хотя время от времени это может происходить случайно, а упрощение разграничения между их законными и незаконными доходами и общие последствия обязательства декларировать свои активы для предотвращения злоупотреблений.

41. Если в какой-либо стране было принято несколько соответствующих законодательных актов, в Таблице 7 ниже упоминается только первый из них.

*Таблица 7: Принятие законодательства о декларировании активов государственными должностными лицами в некоторых постсоциалистических странах*

<b>АЛБ</b>	<b>АРМ</b>	<b>БиГ</b>	<b>БОЛГ</b>	<b>ХОРВ</b>	<b>ГР</b>	<b>КЗ</b>	<b>ЛАТ</b>
2003 <sup>100</sup>	2001 <sup>101</sup>	2010 <sup>102</sup>	2000 <sup>103</sup>	2003 <sup>104</sup>	1997 <sup>105</sup>	2015 <sup>106</sup>	2002 <sup>107</sup>
<b>ЛИТ</b>	<b>ПОЛ</b>	<b>РУМ</b>	<b>СЛОВ</b>	<b>ТАДЖ</b>	<b>УКР</b>	<b>УЗБ</b>	
1996 <sup>108</sup>	1992 <sup>109</sup>	1996 <sup>110</sup>	1992 <sup>111</sup>	1999 <sup>112</sup>	2014 <sup>113</sup>	Отсутствует	

42. На основании данных в Таблице 7 можно установить следующее:

- в одной стране (Узбекистане) не было принято законодательство, обязывающее государственных должностных лиц декларировать свои активы;

- в некоторых странах обязанность государственных должностных лиц декларировать свое имущество была внедрена в рамках специальных законов (в Албании, Армении, Болгарии, Литве, Румынии), в некоторых странах такая обязанность была включена в законодательство, регулирующее конфликт интересов (в Хорватии, Грузии, Латвии, Польше, Словении), а в некоторых это обязательство было включено в специальные антикоррупционные законы общего характера (БиГ, Таджикистан, Украина);

- имеется значительная группа стран, где законодательство о декларировании активов государственными должностными лицами было принято в конце прошлого

<sup>100</sup> Закон о декларировании и ревизии активов и финансовых обязательств выборных должностных лиц и некоторых государственных должностных лиц.

<sup>101</sup> Закон о декларировании имущества и доходов руководящими работниками органов власти Республики Армения.

<sup>102</sup> Закон об Агентстве по предотвращению и координации борьбы с коррупцией.

<sup>103</sup> Закон о прозрачности имущества должностных лиц, занимающих высокие государственные и иные должности.

<sup>104</sup> Закон о конфликте интересов при исполнении государственных обязанностей.

<sup>105</sup> Закон о конфликте интересов и коррупции на государственной службе.

<sup>106</sup> Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам декларирования доходов и имущества физических лиц.

<sup>107</sup> Закон о предупреждении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц.

<sup>108</sup> Закон о декларировании имущества и доходов резидентов.

<sup>109</sup> Закон о сокращении возможностей ведения бизнеса для лиц, выполняющих государственные функции.

<sup>110</sup> Закон о декларациях активов и контроле материального положения государственных должностных лиц, магистратов, государственных служащих и лиц, занимающих руководящие должности.

<sup>111</sup> Закон о несовместимости государственных функций с коммерческой деятельностью.

<sup>112</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

<sup>113</sup> Закон о предотвращении коррупции.

века (в Грузии, Литве, Польше, Румынии, Словении, Таджикистане), за которыми вскоре последовала следующая группа стран (Албания, Болгария, Хорватия, Латвия);

- в трех странах (БиГ, Казахстане, Украине) законодательство, требующее от государственных должностных лиц декларировать свои активы было принято очень поздно: в 2010, 2015 и 2014 годах соответственно.

43. Международные органы антикоррупционного мониторинга также проводят оценку в своих государствах-членах по вопросам обязанности государственных должностных лиц декларировать свои активы. Ниже представлены некоторые из последних результатов оценки в пятнадцати постсоциалистических странах:

- В **Албании** «декларирование активов и частных интересов регулируется Законом №9049/2003 «О декларировании и ревизии активов и финансовых обязательств выборных лиц и некоторых государственных должностных лиц». ЛВИФ, а также сотрудники полиции должны декларировать свои активы в Высшей инспекции по декларированию и ревизии активов и конфликтам интересов (ВИДРАКИ) при поступлении на работу (в течение 30 дней), ежегодно (до 31 марта) при выполнении служебных обязанностей, а также при уходе с должности (в течение 15 дней) ...». <sup>114</sup>

- В **Армении** «был предпринят ряд прогрессивных шагов по совершенствованию системы декларирования активов. Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц (КЭВДЛ) были предоставлены полномочия и инструменты для проверки деклараций, включая доступ к соответствующим базам данных и полномочия налагать административные меры или передавать дело в правоохранительные органы в случае выявления признаков уголовного правонарушения. Электронная система проверки, разработанная при поддержке Всемирного банка, подключена к соответствующим базам данных и функционирует. Кроме того, одно из новых положений уголовного законодательства о незаконном обогащении позволяет правоохранительным органам возбуждать дела против государственных служащих в связи с их незаконным обогащением, выявленным посредством декларирования активов. Сейчас крайне важно, чтобы проверка проводилась без политического вмешательства или предвзятости, чтобы были отслежены предполагаемые 11 нарушений, наложены соразмерные и сдерживающие меры ответственности, а результаты правоприменения были обнародованы. Переход от КЭВДЛ к новому КПК может затруднить правоприменение, что настоятельно рекомендуется Армении не допустить». <sup>115</sup>

- В **Боснии и Герцеговине** «представление деклараций об активах и финансовых операциях является важным инструментом для предупреждения и выявления конфликтов интересов, но полезность такого инструмента близка к нулю, если декларации остаются скрытыми или просто бумагой. По крайней мере, необходимо внедрить систему рассмотрения годовых отчетов, например, посредством выборочных проверок, наряду с конкретными, пропорциональными и сдерживающими санкциями в случае несоблюдения. Чтобы эта система вызвала доверие, необходимо предусмотреть необходимые человеческие и материальные ресурсы, а также каналы сотрудничества с другими органами, ответственными за хранение финансовой и

---

<sup>114</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки Албании, Отчет об оценке от октября 2020 г., стр. 25, [GRECO \(coe.int\)](https://www.greco.int/).

<sup>115</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Армении, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 10, 2018, [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](https://www.oecd.org/~/media/Files/2018/07/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf).



имущественной информации (например, налоговыми органами и кадастровой службой)».<sup>116</sup>

- В **Болгарии** «большинство органов главным образом - бумажные тигры, лишенные возможности проводить проверки по существу. Проверка, если она вообще проводится, носит поверхностный характер, и ее роль в основном сводится к доведению до всеобщего сведения деклараций о частных интересах, несовместимой деятельности и активах членов парламента, судей или прокуроров. В отсутствие каких-либо тщательных проверок и заметных результатов в выявлении и наказании за нарушения правил по конфликтам интересов и раскрытия активов членами парламента, судьями и прокурорами прозрачность воспринимается как показная и, следовательно, не способствует повышению общественного доверия к трем институтам, причем судьи наиболее уязвимы перед общественным недоверием».<sup>117</sup>

- В **Хорватии** «проверки, проводимые Комиссией по предупреждению конфликта интересов, были облегчены за счет значительного обновления в последние годы информационных систем. Группе оценки ГРЕКО (ГОГ) стало известно, что также планируется создать новый отдел для проведения вышеупомянутых «регулярных проверок», чтобы повысить эффективность и действенность этих проверок. В настоящее время лишь около 50 должностных лиц (из примерно 3500 должностных лиц, подпадающих под действие положений ЗКИ) подлежат «регулярной проверке». В связи с этим члены правительства, возможно, не являются приоритетом, так как информация в их финансовых декларациях уже была бы тщательно изучена средствами массовой информации. ГОГ призывает Комиссию разработать методологию отбора наиболее критичных деклараций для проведения «регулярной проверки» на основе оценки рисков».<sup>118</sup>

- «Система декларирования активов была введена в **Грузии** в 2010 году. В 2016 году декларацию должны были подать 5600 должностных лиц (из 40 000 всех государственных служащих к). К ним относятся Президент, Премьер-министр, члены Правительства и их заместители, члены парламента, члены высших представительных органов автономных республик, губернаторы, мэры, главы местных администраций, члены муниципалитетов, руководители государственных предприятий, руководители некоммерческих юридических лиц, учрежденных органами государственной власти или местного самоуправления, руководители юридических лиц публичного права и их заместители, судьи, руководители в органах прокуратуры. Однако система не охватывает все должности, связанные с высоким риском коррупции, такие как прокуроры и следователи».<sup>119</sup>

- «Что касается декларирования доходов и имущества государственными служащими, **Казахстан** в очередной раз отложил введение новой системы (на этот раз до 2020 года); высказанная ранее критика в этом отношении остается в силе, а именно то, что новая система будет нацелена только на налогооблагаемые активы и доходы, что делает ее неэффективной, поскольку декларации государственных должностных лиц преследуют другие цели и требуют более широкого раскрытия информации.

---

<sup>116</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Боснии и Герцеговине, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 36, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 2E Final BiH PUBLIC](#).

<sup>117</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Болгарии, Отчет об оценке от марта 2015 г., стр. 3, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>118</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки Хорватии, Отчет об оценке от декабря 2019 г., стр. 27, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>119</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Грузии, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 35, 2016, [OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

Декларации также остаются закрытыми для публичного доступа и публикуются только по согласованию с декларантом (хотя такая практика широко распространена и даже учитывается при оценке должностного лица)».<sup>120</sup>

- В **Латвии** «с точки зрения подотчетности изменения в законодательстве должны гарантировать, что достоверность деклараций активов членов Кабинета министров и других политических должностных лиц подлежит систематической (предпочтительно ежегодной) тщательной и независимой проверке. Обновленные декларации об активах ЛВИФ (и всех государственных должностных лиц) в центральном правительстве должны быть доступны для общественности в Интернете, как это предусмотрено в законе».<sup>121</sup>

- В **Литве** «... закон устанавливает обязанность лиц на государственной службе, членов парламента, судей и прокуроров, декларировать свои частные интересы, а также предусматривает механизм надзора и правоприменения. Закон является комплексным и содержит положительные моменты, но для обеспечения доверия к системе необходимо предпринять более решительные действия по его реализации».<sup>122</sup>

- «Механизмы декларирования активов и интересов ЛВИФ в **Польше** также должны быть усилены и упорядочены, с ведением центральным реестра, который сделал бы информацию легкодоступной для общественности».<sup>123</sup>

- «С положительной стороны следует отметить, что в **Румынии** действует система декларирования доходов, активов и интересов, которую можно рассматривать как образцовую во многих отношениях и которая находится под надзором Национального агентства по неподкупности. Последнее может быть дополнительно усилено за счет более активного подхода и улучшения возможностей для обработки данных».<sup>124</sup>

- В **Словении** «деятельность КПК серьезно затрудняется недостаточностью ресурсов для надзора за декларациями об активах ЛВИФ, конфликтом интересов, планами лоббирования и неподкупности, а также процедурными недостатками, которые необходимо исправить в первоочередном порядке. Правила лоббирования содержат некоторые лазейки и плохо соблюдаются. Декларации об активах ЛВИФ не публикуются и не подлежат проверке».<sup>125</sup>

- В **Таджикистане** «в соответствии с Конституционным законом от 18 июля 2017 года №1455 внесены изменения в Конституционный закон «О Правительстве Республики Таджикистан», согласно которым доходы и имущество членов Правительства и членов их семей подлежат декларированию в порядке, установленном Законом о противодействии коррупции и налоговым законодательством. Это положительное изменение. Однако требования об обнародовании содержания таких деклараций отсутствуют. Осуществляется постоянный контроль за своевременным представлением деклараций, полнотой и достоверностью информации. Существующие

---

<sup>120</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 5, 2017, [OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>121</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки в Латвии, Отчет об оценке от июня 2018 г., стр. 4, [16808cdc91 \(coe.int\)](#).

<sup>122</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Литве, Отчет об оценке от декабря 2014 г., стр. 5, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>123</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Польше, Отчет об оценке от декабря 2018 г., стр. 4, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>124</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Румынии, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 5, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 4E Final Romania PUBLIC \(2\)](#).

<sup>125</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Словении, Отчет об оценке от декабря 2017 г., стр. 4, [Fifth Round Evaluation \(coe.int\)](#).

бумажные формы деклараций не так эффективны, как современные электронные формы».<sup>126</sup>

- В **Украине** «система электронного декларирования является одной из самых важных антикоррупционных мер, которые были внедрены в Украине за последние годы. Более 1 271 000 деклараций, в том числе высокопоставленных должностных лиц, находятся в открытом доступе. На основании эти данных правоохранными органами были возбуждены уголовные дела. Путаница вокруг системы и различные неудачи демонстрируют масштабность противодействия любой инициативе, направленной на выявление и борьбу с коррумпированными лицами в Украине. Гражданское общество, международное сообщество и общественность в целом мобилизовались для защиты системы от многочисленных вмешательств. Сейчас, когда система показывает первые результаты на практике, важно обеспечить ее полноценное и бесперебойное функционирование: принять необходимые подзаконные акты, запустить программу автоматизированной проверки, подключить систему к соответствующим базам данных для выполнения этой функции, разрешить Национальному агентству по предотвращению коррупции (НАПК) в полном объеме и независимо осуществлять свой мандат по проверке деклараций и обеспечить полный доступ Национального антикоррупционного бюро (НАБУ) к его с базе данных в соответствии с законом. Рекомендуется сосредоточить усилия по проверке высокопоставленных должностных лиц. Последние поправки к Закону о предотвращении коррупции (ЗПК), обязывающие антикоррупционных активистов декларировать активы могут служить инструментом для сдерживания и запугивания активистов в Украине, что также не соответствует целям закона.

- Эти поправки должны быть отменены».<sup>127</sup>

- В **Узбекистане** «отсутствуют нормы, регулирующие декларирование активов и интересов государственными служащими. В свете этого в отчете рекомендуется внедрить единую систему раскрытия активов и интересов всеми государственными служащими (включая политических деятелей, судей и прокуроров). Такая система должна обеспечивать подачу и публикацию электронных деклараций в режиме онлайн вместе с обязательной проверкой деклараций на основе оценки рисков и быть дополнена эффективными мерами ответственности за непредставление деклараций или представление недостоверных деклараций. Не менее важно назначить или создать орган, который будет отвечать за сбор, проверку и публикацию деклараций государственных должностных лиц, предоставив ему надлежащий уровень независимости, ресурсов и полномочий».<sup>128</sup>

44. На основании выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации, следует также отметить следующие факты:

- до сих пор есть страны, где система декларирования активов еще не внедрена, например, в Узбекистане;

---

<sup>126</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 51, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>127</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Украине, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 8, 2017, [OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf](#).

<sup>128</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 9, 2019, [Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане \(oecd.org\)](#).

- обычно государственные должностные лица должны сообщить о своих активах в начале своей работы в качестве государственных должностных лиц, а затем представлять декларации через регулярные промежутки времени (в большинстве случаев ежегодно), иногда после любого значительного изменения своего благосостояния;

- введение уголовной ответственности за незаконное обогащение может способствовать повышению важности систем декларирования активов государственными должностными лицами;<sup>129</sup>

- некоторые постсоциалистические страны быстро поняли важность систем декларирования активов государственными должностными лицами и внедрили их в сжатые сроки;

- многие из государственных должностных лиц, на которых нацелена система декларирования активов, сразу подняли вопрос о защите неприкосновенности своей частной жизни, утверждая, что сам по себе акт сбора, не говоря уже об опубликовании данных об их активах, чрезмерно нарушает их право на неприкосновенность частной жизни и подвергает различным рискам безопасности в том смысле, что они могут быть незаконно лишены своего имущества, например, быть ограблены;

- несмотря на эти заявления, во многих странах была введена полная прозрачность и гласность собираемых данных, за чем последовала серия обжалований на уровне конституционных судов и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ); тем не менее, все они в той или иной степени подтвердили конституционность/законность сбора и публикации деклараций об активах при условии введения определенных гарантий;<sup>130</sup>

- в одной стране (в Словении) Конституционный суд утвердил публикацию данных об активах государственных должностных лиц только за период, когда они исполняют обязанности государственных должностных лиц;

- в странах применяются разные решения в отношении обязательств по декларированию активов членами семей государственных должностных лиц: в некоторых странах они должны следовать тому же режиму, что и сами государственные должностные лица, в некоторых странах они не обязаны декларировать свои активы или не обязаны делать это на регулярной основе, в некоторых странах они обязаны представлять декларации, но их декларации не являются общедоступными;

- почти во всех странах все еще имеют место случаи, когда государственные должностные лица не хотят подавать декларации, за что предусмотрена ответственность как за административное правонарушение в виде штрафа или уменьшения заработной платы государственных должностных лиц или как за уголовное преступление;

- не все уполномоченные органы сразу поняли, что за сбором данных об активах также должна следовать их тщательная проверка;

- есть страны, где система сбора и проверки деклараций существует только на бумаге, без реального вовлечения уполномоченных/ответственных органов;

- под разного рода давлением некоторые учреждения, уполномоченные собирать, проверять и публиковать собранные данные, просто воздерживались от выполнения части своих установленных законодательством обязанностей, например, в Словении; разработали процедуры самоограничения<sup>131</sup> или не признали какой-либо риск для

---

<sup>129</sup> Не является обязательной в соответствии с КПК ООН.

<sup>130</sup> Никакой публикации действительно конфиденциальных данных, таких как адреса, номера автомобилей.

<sup>131</sup> Установление очень коротких сроков для проведения проверки, объявление недопустимости проверки активов, находящихся в других странах.

государственных должностных лиц, например НАПК в Украине, что ведет к неминуемой потере авторитета;

- существует много различий между системами декларирования активов разных стран, и одним из самых важных является вопрос о том, сколько должностных лиц должно быть обязано представлять декларации: если их слишком много, возникает вопрос управляемости, если их слишком мало, возникает вопрос равного отношения к должностным лицам и целесообразности системы;

- есть страны, например Грузия, где система не распространяется на все должности, связанные с высоким риском коррупции;

- есть еще страны, например Казахстан, где в декларациях государственных должностных лиц указываются только налогооблагаемые активы и доходы, что делает их неэффективными;

- принимая во внимание проблему большого количества деклараций, в некоторых странах разработаны системы, в которых одно, как правило, специализированное ведомство собирает и проверяет данные только от высокопоставленных государственных должностных лиц, в то время как сбор и проверка деклараций других государственных должностных лиц осуществляется соответствующими учреждениями, в которых они работают;

- если уполномоченные органы собирают данные от большого количества государственных должностных лиц, что не позволяет им проверять активы незамедлительно или через определенный период времени, руководители этих органов должны разработать план установления приоритетов для проверки на основе оценки рисков;

- вначале многие уполномоченные органы использовали традиционный метод сбора данных посредством бумажных отчетов, доставляемых обычными почтовыми службами доставки;

- вскоре стало ясно, что использование современных электронных инструментов, особенно специализированного программного обеспечения для сбора, хранения и проверки, может помочь соответствующим учреждениям в выполнении своих обязанностей;<sup>132</sup>

- проверка отчетных данных невозможна без информации из баз данных других ведомств; следовательно, органы, уполномоченные осуществлять сбор и проверку деклараций, должны иметь доступ к этим базам данных – по возможности, прямой электронный доступ;

- особой проблемой может стать доступность данных, собираемых посредством этого механизма, другими ведомствами страны, преимущественно правоохранительными органами, что в большинстве случаев не представляет проблемы и осуществляется без существенных затруднений; однако в некоторых странах требуется, как и для любых других полномочий правоохранительных органов, специальное разрешение в законе или соглашении между органами, уполномоченными собирать данные об активах государственных должностных лиц, и правоохранительными органами;

- важным следствием публикации собираемых данных является также косвенное вовлечение СМИ и граждан страны в сбор дополнительных данных об активах государственных должностных лиц, в связи с чем важно, чтобы органы,

---

<sup>132</sup> На основе предварительно зарегистрированных факторов риска система сама выбирает должностных лиц, декларации которых должны быть проверены в первую очередь.

уполномоченные осуществлять сбор данных, имели механизм, позволяющий передавать данные из этих внешних источников;

- иногда формы деклараций активов чрезвычайно сложны, и имеет смысл, чтобы уполномоченные осуществлять сбор данных органы участвовали в разъяснении процедур основным внешним заинтересованным сторонам;

- центральный и общедоступный реестр всех деклараций об активах государственных должностных лиц может в значительной степени способствовать повышению прозрачности системы и повышению доверия граждан к системе сбора деклараций;

- активы государственных должностных лиц, указанные в декларациях за разные периоды, следует сравнивать, чтобы фиксировать какие-либо любые расхождения;

- на практике к тем, кто нарушает положения о представлении декларации об активах, применяется не так много серьезных мер ответственности, хотя существует явная потребность в конкретных, пропорциональных и сдерживающих санкциях в случае несоблюдения;

- из-за отсутствия значимых результатов в этой области в большинстве постсоциалистических стран система декларирования активов очень часто рассматривается в качестве вспомогательного инструмента в дополнение к другим мерам противодействия коррупции, что становится актуальным только в том случае, если выявлены нарушения в других сферах;

- в странах, где система декларирования активов не работает вообще или работает непрозрачно, граждане теряют доверие к антикоррупционным усилиям своих стран;

- граждане также теряют доверие, если уполномоченные органы не имеют достаточных ресурсов для выполнения своих задач;

- эффективные системы надзора за государственными должностными лицами могут вызвать негативную реакцию со стороны правительства, например, в Хорватии и Украине, предпринимаются попытки лишить уполномоченные органы части их полномочий или иным образом снизить эффективность системы.

### **2.3.1 Передовая законодательная практика по декларированию активов государственными должностными лицами**

45. Следующие законодательные акты представляют собой хорошие примеры законов, по вопросам декларирования активов государственными должностными лицами: Закон Латвии о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц,<sup>133</sup> Закон Румынии о добросовестном исполнении служебных обязанностей и достоинствах<sup>134</sup> и, безусловно, наиболее полный законодательный акт - Закон Украины о предотвращении коррупции.<sup>135</sup> Наиболее важные существенные элементы этих законодательных актов заключаются в следующем:

46. Применимость: во всех трех странах списки должностных лиц, на которых распространяются законы, достаточно обширные. Если согласно законодательству Латвии и Румынии все государственные должностные лица обязаны подавать

---

<sup>133</sup> [Latvia Conflict of interests Law 2002 consolidated as of 2007 EN.pdf \(worldbank.org\)](#).

<sup>134</sup> [Romania Law 176 2010 on integrity in exercising public offices and dignities.pdf \(europam.eu\)](#).

<sup>135</sup> [Закон Украины «О предотвращении коррупции» \(cis-legislation.com\)](#).

декларации об активах (и интересах),<sup>136</sup> согласно законодательству Украины, некоторые категории государственных должностных лиц освобождены от этой обязанности.<sup>137</sup>

47. Периодичность представления деклараций одинаковая во всех странах: в течение месяца (в Латвии и Румынии) или пятнадцати дней (в Украине) соответственно после вступления в должность и ухода с нее и ежегодно за предыдущий год.<sup>138</sup>

48. Информация, указываемая в декларации в дополнение к идентификационной информации декларанта, описывается очень широко.

В **Латвии** государственное должностное лицо должно указать в декларации:

- свою должность государственного должностного лица;
- информацию о других должностях, которые оно занимает в дополнение к должности государственного должностного лица, а также о договорах подряда или полномочиях, которые оно осуществляет или исполняет определенные в них обязательства;

- информацию о недвижимом имуществе, находящемся в его собственности, владении, пользовании (в том числе об имуществе, которое оно арендует у других лиц), а также о таком, которое находится в его владении в связи с учрежденной опекой или попечительством;

- информацию о том, что оно является индивидуальным коммерсантом, о коммерческих обществах, участником, акционером или членом которых оно является, а также о принадлежащих ему долях капитала и акциях;

- информацию о принадлежащих ему подлежащих регистрации транспортных средствах, а также о тех транспортных средствах, которые находятся в его владении, пользовании, или которые оно приобрело на основании договора лизинга;

- информацию о наличных и безналичных денежных накоплениях, если их сумма превышает 20 минимальных месячных заработных плат;

- информацию о доходах всех видов, полученных за отчетный период;

- информацию о совершенных им сделках, если их сумма превышает 20 минимальных месячных заработных плат, с указанием размера этих сделок и сторон сделок;

- информацию о своих долговых обязательствах, размер которых превышает 20 минимальных месячных заработных плат, с указанием размера этих долговых обязательств и соответственно должника или кредитора;

- информацию о выданных им ссудах (их сумме), если общий размер этих ссуд превышает 20 минимальных месячных заработных плат;

- другую информацию, которую оно желает указать в декларации.

В **Румынии** информация о благосостоянии, которую необходимо указать в декларации, не отражена в самом законе, а включена в два приложения к закону,<sup>139</sup> что позволяет быстро и гибко вносить изменения.

В **Украине** государственное должностное лицо должно указать в декларации:<sup>140</sup>

- объекты недвижимости, принадлежащие субъекту декларирования и членам его семьи на праве частной собственности, включая совместную собственность или находятся у них в аренде или на ином праве пользования, независимо от формы заключения сделки, в результате которого приобретено такое право;

---

<sup>136</sup> Статья 4 Закона Латвии, Статья 1 Закона Румынии.

<sup>137</sup> Статья 45.

<sup>138</sup> До 1 апреля в Латвии, до 15 июня в Румынии.

<sup>139</sup> Статья 2.

<sup>140</sup> Статья 48.

- объекты незавершенного строительства, объекты, не принятые в эксплуатацию или право собственности на которые не зарегистрировано в установленном законом порядке;

- ценное движимое имущество, стоимость которого превышает 100 прожиточных минимумов, установленных для трудоспособных лиц на 1 января отчетного года, принадлежит субъекту декларирования или членам его семьи на праве частной собственности, в том числе совместной собственности, или находится в ее владении или пользовании независимо от формы сделки, в результате которого приобретено такое право;

- ценные бумаги, в том числе акции, облигации, чеки, сертификаты, векселя, принадлежащих субъекту декларирования или членам его семьи, с отражением сведений о виде ценной бумаги, его эмитента, даты вступления ценных бумаг в собственность, количества и номинальной стоимости ценных бумаг;

- другие корпоративные права, принадлежащие субъекту декларирования или членам его семьи, с указанием наименования каждого субъекта хозяйствования, его организационно-правовой формы, кода Единого государственного реестра предприятий и организаций Украины, доли в уставном (складочном) капитале общества, предприятия, организации в денежном и процентном выражении;

- юридические лица, трасты или другие подобные правовые образования, конечным бенефициарным владельцем (контроллером) которых является субъект декларирования или члены его семьи;

- нематериальные активы, принадлежащие субъекту декларирования или членам его семьи, в том числе объекты интеллектуальной собственности, которые могут быть оценены в денежном эквиваленте, криптовалюта. К сведениям о нематериальных активах включаются данные о виде и характеристиках таких активов, стоимость активов на момент возникновения права собственности, а также о дате возникновения права на них;

- полученные доходы субъекта декларирования или членов его семьи, в том числе доходы в виде заработной платы (денежного обеспечения), полученные как по основному месту работы, так и по совместительству, гонорары, дивиденды, проценты, роялти, страховые выплаты, благотворительная помощь, пенсия, доходы от отчуждения ценных бумаг и корпоративных прав, подарки и прочие доходы;

- имеющиеся у субъекта декларирования или членов его семьи денежные активы, в том числе наличные средства, средства, размещенные на банковских счетах или хранящихся в банке, вклады в кредитных союзах и других небанковских финансовых учреждений, средства, одолженные третьим лицам, а также активы в драгоценных (банковских) металлах;

- банковские и другие финансовые учреждения, в том числе за рубежом, в которых у субъекта декларирования или членов его семьи есть открытые счета (независимо от типа счета, а также счета, открытые третьими лицами на имя субъектов объекта декларирования или членов его семьи) или хранятся средства, другое имущество;

- финансовые обязательства субъекта декларирования или членов его семьи, в том числе полученные кредиты, займы, обязательства по договорам лизинга, размер уплаченных средств в счет основной суммы займа (кредита) и процентов по займу (кредиту), остаток займа (кредита) по состоянию на конец отчетного периода, обязательства по договорам страхования и негосударственного пенсионного обеспечения;

- расходы, а также любые другие сделки, совершенные в отчетном периоде, на основании которых у субъекта декларирования возникает или прекращается право



собственности, владения или пользования, в том числе совместной собственности, на недвижимое или движимое имущество, нематериальные и другие активы, а также возникают финансовые обязательства;

- должность или работа, которая выполняется или выполнялась по совместительству: данные о занимаемой должности или работе (оплачиваемая или нет), которая выполняется по договору (контракту), наименование юридического или физического лица, в которой (которых) лицо работает или работала по совместительству;

- вхождение субъекта декларирования в руководящие, ревизионные или надзорные органы общественных объединений, благотворительных организаций, саморегулируемых или самоуправляющихся профессиональных объединений, членство в таких объединениях (организациях) с указанием названия соответствующих объединений (организаций).

49. Довольно часто декларации об активах должны содержать также данные об активах членов семьи:

- в **Румынии** - мужа или жены и детей-иждивенцев;<sup>141</sup>

- в **Украине** - мужа или жены, несовершеннолетних детей должностных лиц и иных лиц, которые проживают совместно с должностным лицом, связаны общим бытом и имеют взаимные права и обязанности, в том числе лиц, которые совместно проживают, но не состоят в браке.<sup>142</sup>

50. Декларации об активах являются общедоступными, с некоторыми исключениями:<sup>143</sup>

- в **Латвии** недоступной для общественности частью декларации является информация о месте жительства и персональный код государственного должностного лица, его родственников и других лиц, указанных в декларации, а также партнеров по сделкам в, в том числе указанных в декларации должников и кредиторов;<sup>144</sup>

- в **Румынии** общественность не имеет доступа к информации об адресах указанных в декларации зданий, за исключением района, где они расположены, об адресах учреждений, осуществляющих управление финансовыми активами, информации о индивидуальном идентификационном коде и подписи;<sup>145</sup>

- в **Украине** сведения о регистрационном номере учетной карточки налогоплательщика или серии и номера паспорта гражданина Украины, уникальном номере записи в Едином государственном демографическом реестре, месте жительства, дате рождения физических лиц, в отношении которых указывается информация в декларации, местонахождение объектов, которые приводятся в декларации (кроме области, района, населенного пункта, где находится объект), и банковском счете или другая финансовая информация являются информацией с ограниченным доступом и не подлежат отражению в открытом доступе.<sup>146</sup>

51. Декларации собираются и проверяются специализированными ведомствами во всех трех странах: в Латвии – Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (KNAB), в Румынии – Национальным агентством добропорядочности (NIA), а в Украине – Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции (НАПК).

---

<sup>141</sup> Статья 3.

<sup>142</sup> Статья 1, пункт 1.

<sup>143</sup> Раздел 26 Закона Латвии, Статья 12/6 Закона Румынии, Статья 47 Закона Украины.

<sup>144</sup> Раздел 26/4.

<sup>145</sup> Статья 12/6.

<sup>146</sup> Статья 47/1.

52. Проверка деклараций об активах представляет собой процесс, в ходе которого:

- в **Латвии** выясняется, содержат ли декларации сведения, свидетельствующие о нарушении установленных Законом ограничений;<sup>147</sup>

- в Румынии выявляются элементы возможных нарушений законодательства по вопросам декларирования активов;<sup>148</sup>

- в **Украине** проверяется достоверность задекларированных сведений и точность оценки задекларированных активов, а декларации проверяются на наличие конфликта интересов и признаков незаконного обогащения.<sup>149</sup>

53. В связи с большим объемом данных не все декларации могут быть полностью проверены. В связи с этим законы предусматривают некоторые критерии для принятия решения о том, какие декларации подлежат проверке:

- в **Румынии** проверки назначаются в случайном порядке;<sup>150</sup>

- в **Украине** обязательной полной проверке подлежат декларации должностных лиц, занимающих ответственное и особо ответственное положение,<sup>151</sup> или занимающих должности, связанные с высоким уровнем коррупционных рисков, декларации других должностных лиц в случае обнаружения в них несоответствий по результатам логического и арифметического контроля, и декларации членов семей государственных должностных лиц, отказавшихся предоставить необходимую информацию.<sup>152</sup>

54. При проверке деклараций специализированные ведомства имеют следующие полномочия:

---

<sup>147</sup> Раздел 28/2.

<sup>148</sup> Статья 10.

<sup>149</sup> Статья 51-3.

<sup>150</sup> Статья 13/1.

<sup>151</sup> Согласно примечанию к Статье 51-3, под должностными лицами, занимающими ответственное и особо ответственное положение, в этой статье понимаются Президент Украины, Премьер-министр Украины, член Кабинета Министров Украины, первый заместитель или заместитель министра, член Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания, Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, Антимонопольного комитета Украины, Председатель Государственного комитета телевидения и радиовещания страны, Председатель Фонда государственного имущества Украины, его первый заместитель или заместитель, член Центральной избирательной комиссии, член, инспектор Высшего совета правосудия, член, инспектор Высшей квалификационной комиссии судей Украины, народный депутат Украины, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, директор Национального антикоррупционного бюро Украины, Генеральный прокурор, его первый заместитель и заместитель, председатель Национального банка Украины, его первый заместитель и заместитель, член Совета Национального банка Украины, Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины, его первый заместитель и заместитель, Постоянный Представитель Президента Украины в Автономной Республике Крым, его первый заместитель и заместитель, советник или помощник Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины, Премьер-министра Украины, лица, должности которых относятся должностям государственной службы категории "А" или "Б", и лица, должности которых частью первой статьи 14 Закона Украины "О службе в органах местного самоуправления" отнесены к первой - третьей категорий, а также судьи, прокуроры и следователи, руководители, заместители руководителей государственных органов, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Украины, их аппаратов и самостоятельных структурных подразделений, руководители, заместители руководителей государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, юрисдикция которых распространяется на территорию одной или нескольких областей, Автономной Республики Крым, городов Киева или Севастополя, руководителей государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, юрисдикция которых распространяется на территорию одного или нескольких районов, города республиканского Автономной Республики Крым и областного значения, района в городе, города районного значения, военные должностные лица высшего офицерского состава.

<sup>152</sup> Там же.

- **КНАВ в Латвии** имеет право потребовать и получить информацию и документы от соответствующего государственного должностного лица, структур публичного лица, коммерсантов, общественных или политических организаций и их объединений, религиозных организаций или иных структур, а также от тех лиц, которые указаны или согласно положениям закона должны были быть указаны в соответствующей декларации и получить письменные объяснения и документы от любого лица, а также проверить правомерность приобретения должностным лицом имущества;<sup>153</sup>

- **НИА в Румынии** имеет право требовать от всех учреждений и органов государственной власти, иных юридических лиц публичного или частного права, а также физических лиц представления документов и сведений, необходимых для проведения оценки, независимо от ее конфиденциальности, а также право на проведение «внесудебной экспертизы» и право на получение дополнительной информации от государственного должностного лица;<sup>154</sup>

- **НАПК в Украине** имеет право получать в установленном законом порядке по письменным запросам от государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, субъектов хозяйствования независимо от формы собственности и их должностных лиц, граждан и их объединений информацию, необходимую для выполнения возложенных на него задач; иметь прямой автоматизированный доступ к информационно-телекоммуникационным и справочным системам, реестрам, банкам данных, в том числе содержащим информацию ограниченного доступа, держателем (распорядителем) которых являются государственные органы или органы местного самоуправления, пользоваться государственными, в том числе правительственными системами связи и коммуникаций, сетями специальной связи и другими техническими средствами; получать информацию из открытых баз данных, реестров зарубежных стран; привлекать для выполнения определенных работ работников органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления; получать заявления от физических и юридических лиц о нарушении требований Закона; получать от лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, субъектов хозяйствования независимо от формы собственности, их должностных лиц, граждан и их объединений письменные объяснения; инициировать проведение служебного расследования, принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, направлять в специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции материалы, свидетельствующие о фактах таких правонарушений.<sup>155</sup>

55. За нарушения в этой сфере предусмотрена следующая ответственность:

- согласно Закону Латвии, помимо дисциплинарных мер, доходы и имущественные блага, приобретенные с нарушением установленных законом ограничений, или пропорциональный их прирост причитаются государству;<sup>156</sup>

- согласно Закону Румынии,<sup>157</sup> за нарушения применяется штраф или уголовная ответственность;<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> Раздел 28 Закона Латвии.

<sup>154</sup> Статья 17 Закона Румынии.

<sup>155</sup> Статья 12 Закона Украины.

<sup>156</sup> Раздел 30 Закона Латвии.

<sup>157</sup> Статьи 27 и 28 Закона Румынии.

<sup>158</sup> В случае если государственное должностное лицо представляет заведомо ложные формы или декларации об интересах.

- согласно Закону Украины, представление заведомо ложных сведений в декларации или умышленное непредставление указанной декларации наказывается лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.<sup>159</sup>

56. В случае обнаружения существенных расхождений между реальными активами государственного должностного лица и его декларацией, специализированные ведомства представляют свои отчеты в другие учреждения: политические органы, например, премьер-министру (в Латвии), налоговые органы, правоохранительные органы и т. д.

57. Управляемость деклараций особенно важна в странах, где специализированные ведомства ежегодно получают большое количество деклараций. В Украине НАПК ежегодно получает более 1 млн. деклараций, которыми можно управлять только потому, что они представляются в электронном виде и потому что первый, логический и арифметический контроль проводится с помощью электронного инструмента, который позволяет выявить несоответствия, и потому что они хранятся в общедоступном Едином государственном реестре деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, который формируется и ведется Национальным агентством.

### **2.3.2 Рекомендации касательно законодательства по декларациям об активах**

58. Основываясь на опыте и передовой практике некоторых постсоциалистических стран, а также на наработках и знаниях, полученных другими странами, можно дать следующие рекомендации о том, как следует разрабатывать и применять законодательство о декларациях об активах:

a) положения об обязанности государственных должностных лиц представлять декларации об активах должны применяться к как можно более широкому кругу государственных должностных лиц в стране, особенно занимающим высокий уровень;

b) в дополнение к государственным должностным лицам, другие лица, которые могут быть использованы государственными должностными лицами для сокрытия своих активов – члены семьи, партнеры и т. д. – также должны быть обязаны декларировать свои активы, при этом также может быть рассмотрен поэтапный подход, согласно которому другие лица, но не члены семьи, должны будут представлять декларации только в случаях наличия подозрений в их причастности к сокрытию активов;

c) государственные должностные лица должны представлять декларацию об активах сразу после вступления в должность, регулярно в течение срока своего пребывания в должности и по истечении определенного периода времени после прекращения своей деятельности в качестве государственного должностного лица. Кроме того, можно также рассмотреть возможность включения обязанности государственных должностных лиц незамедлительно представлять декларацию в случае (существенных) изменений в активах;

d) активы, подлежащие декларированию государственными должностными лицами, должны быть определены подробно и точно,<sup>160</sup> при этом включать все

---

<sup>159</sup> Раздел 13-А Закона Украины.

<sup>160</sup> Независимо от его налогового статуса, страны присутствия и т. д.

элементы, влияющие на благосостояние государственных должностных лиц как в положительную, так и в отрицательную сторону;<sup>161</sup>

е) декларации об активах государственных должностных лиц должны быть общедоступными, за исключением закрытых персональных и других конфиденциальных данных, при этом диапазон исключений должен быть как можно более узким;

ф) все декларации должны подвергаться тщательной проверке, при этом критерии определения приоритетности проверки деклараций должны быть четкими и известными заранее, особенно с учетом важности должностей государственных должностных лиц и их потенциальных рисков с точки зрения неподкупности;

г) важной частью проверки также является сравнение активов государственных должностных лиц с течением времени;

h) сбором, хранением и проверкой деклараций об активах государственных должностных лиц должны заниматься специализированные ведомства, за исключением деклараций государственных должностных лиц низшего уровня, которые могут собираться, храниться и проверяться вышестоящим органом в зависимости от управляемости системы отчетности;<sup>162</sup>

і) органы, осуществляющие сбор, хранение и проверку деклараций, должны быть абсолютно автономны в выполнении своих обязанностей и иметь в своем распоряжении соответствующее оборудование, полномочия и другие ресурсы для эффективного и прозрачного выполнения обязанностей;

ј) полномочия органов, занимающихся декларациями об активах государственных должностных лиц, должны, как минимум, включать право запрашивать и получать в разумные сроки необходимую информацию и документацию от всех государственных учреждений и организаций публичного и частного права, включая банки, вызывать и допрашивать физических лиц и обращаться за помощью к другим государственным органам в рамках их полномочий;

к) органы, осуществляющие сбор и проверку деклараций государственных должностных лиц, должны иметь прямой онлайн-доступ к данным других государственных органов, если это целесообразно;<sup>163</sup>

l) меры ответственности, налагаемые за нарушение юридических обязательств по представлению деклараций об активах, должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие;

т) случаи, когда подтверждено, что активы государственных должностных лиц превышают их законные доходы, и государственные должностные лица не могут обосновать такие превышения, должны передаваться в другие соответствующие органы для обеспечения возможности проведения необходимых расследований и применения других мер, включая налогообложение, арест и конфискацию;

п) государственные должностные лица, в отношении которых инициируется применение мер ответственности, должны иметь право разъяснить свою позицию до применения таких мер ответственности и гарантированное право оспорить решения о наложении мер ответственности;

о) странам следует рассмотреть возможность включить регулирование по декларациям об активах в те же законы, где регулируется вопрос конфликта интересов, и рассмотреть вопрос о наделении одних и тех же специализированных ведомств полномочиями по обоим вопросам;

---

<sup>161</sup> Например, долги.

<sup>162</sup> Что соответствует количеству деклараций, представляемых ежегодно.

<sup>163</sup> Обычно данные разведки, правоохранительных органов и аналогичные данные не подлежат такому доступу.

р) по мере возможности, страны должны внедрить представление, хранение и проверку деклараций в электронном формате (с использованием программного обеспечения для автоматического обнаружения тревожных сигналов), что способствует повышению оперативности, управляемости сбора, хранения и проверки, а также позволять отслеживать декларации об активах государственных должностных лиц;

q) в соответствии со своими основными правовыми принципами страны должны рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за незаконное обогащение, как это определено в Конвенции ООН против коррупции.

## **2.4 Законы об ответственности юридических лиц**

59. Под законами об ответственности юридических лиц следует понимать законодательные акты, предусматривающие ответственность компаний и других юридических лиц за различные виды коррупционных правонарушений. Многие международные конвенции по противодействию коррупции требуют введения такой ответственности, но все они дают странам возможность выбора между тремя возможными видами ответственности юридических лиц: гражданской, административной и уголовной. Несмотря на этот факт, во всех международных правовых документах по противодействию коррупции подчеркивается, что меры ответственности за коррупцию со стороны юридических лиц должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие.

60. В отличие от многих других стран мира, постсоциалистические страны всегда сталкиваются со значительными проблемами при введении ответственности юридических лиц: на протяжении столетий во всех этих странах ответственность за совершенные правонарушения основывалась на субъективном элементе вины, состоящем из психического здоровья виновного и его воли к совершению преступления.<sup>164</sup> Поскольку вина не может быть отнесена на юридические лица как на субъекты, созданные искусственно, во многих этих странах ученые, теоретики и даже практики сопротивлялись (а некоторые до сих пор продолжают сопротивляться) идее ответственности этих субъектов, особенно из-за того, что юридические лица сами не могут совершить какое-либо уголовное преступление: преступление всегда совершает физическое лицо, а не юридическое. Однако идея о том, что юридические лица, извлекающие выгоду из преступления или содействующие ему, должны нести ответственность, в конце концов, по истечении многих лет последовательного давления со стороны международных организаций возобладала и стала нормой во всех современных уголовных законодательствах в разных странах мира. Она еще не полностью реализована на практике, но все больше и больше стран к этому стремятся.

61. В настоящем документе не рассматриваются общие элементы коррупционных правонарушений, за которые должны нести ответственность юридические лица. Несмотря на пробелы, которые все еще существуют в этой области, такие как отсутствие вменения в вину всех возможных коррупционных действий,<sup>165</sup> деятельное раскаяние,<sup>166</sup> отсутствие вменения в вину коррупционной деятельности посредников, недостаточно эффективные, пропорциональные и сдерживающие меры ответственности и установление чрезмерно короткого срока давности, уровень соблюдения постсоциалистическими странами требований международных антикоррупционных

---

<sup>164</sup> Выражаемая в его умысле или неосторожности.

<sup>165</sup> Вопреки требованиям конвенций по противодействию коррупции, некоторые страны до сих пор не вменяют в вину все формы активного взяточничества: обещание, предложение и дачу взятки.

<sup>166</sup> Неприменение мер ответственности к виновным в коррупционных правонарушениях, которые сами сообщают о совершенных правонарушениях.

правовых инструментов в этой сфере уже очень высокий. Кроме того, наличие действующего законодательства об ответственности юридических лиц является недвусмысленным признаком весьма развитой правовой системы в сфере общей ответственности за коррупционные правонарушения.

62. Страны редко вносят изменения в свое законодательство об ответственности за коррупционные преступления. Если в анализируемых странах было принято более одного законодательного акта по данному вопросу, то в Таблице 8 ниже указан именно первый принятый законодательный акт.

*Таблица 8: Принятие законодательства об ответственности юридических лиц в некоторых постсоциалистических странах*

<b>АЛБ</b>	<b>АРМ</b>	<b>БИГ</b>	<b>БОЛГ</b>	<b>ХОРВ</b>	<b>ГР</b>	<b>КЗ</b>	<b>ЛАТ</b>
2007 <sup>167</sup>	Отсутствует	2003 <sup>168</sup>	2005 <sup>169</sup>	2003 <sup>170</sup>	2006 <sup>171</sup>	Отсутствует	2005 <sup>172</sup>
<b>ЛИТ</b>	<b>ПОЛ</b>	<b>РУМ</b>	<b>СЛОВ</b>	<b>ТАДЖ</b>	<b>УКР</b>	<b>УЗБ</b>	
2005 <sup>173</sup>	2002 <sup>174</sup>	2006 <sup>175</sup>	1999 <sup>176</sup>	Отсутствует	2001 <sup>177</sup>	2017 <sup>178</sup>	

63. На основании приведенных выше данных Таблицы 8 можно установить следующие факты:

- три страны (Армения, Казахстан, Таджикистан) не имеют законодательства об ответственности юридических лиц за коррупцию, что подтверждает сделанное выше замечание о том, что некоторые постсоциалистические страны имеют особые проблемы при введении ответственности юридических лиц;
- в подавляющем большинстве стран ответственность юридических лиц за коррупцию была введена в период с 1999 по 2011 год;
- в Узбекистане ответственность юридических лиц за коррупцию была введена еще в 2017 году;
- в большинстве стран уголовная ответственность юридических лиц за коррупцию включена в положения общих уголовных кодексов (в БиГ, Грузии, Латвии, Литве, Румынии), либо в отдельный закон (в Албании, Хорватии, Польше, Словении, Украине), в то время как в одной стране (Узбекистане) характер ответственности юридических лиц невозможно определить.

64. Международные органы антикоррупционного мониторинга также проводят оценку по вопросам ответственности юридических лиц в государствах-членах. Ниже

<sup>167</sup> Закон об ответственности юридических лиц.

<sup>168</sup> Уголовный кодекс.

<sup>169</sup> Закон об административных правонарушениях и ответственности.

<sup>170</sup> Закон об ответственности юридических лиц за уголовные преступления.

<sup>171</sup> Уголовный кодекс.

<sup>172</sup> Уголовный кодекс.

<sup>173</sup> Уголовный кодекс.

<sup>174</sup> Закон об ответственности коллективных образований за запрещённые и подлежащие наказанию действия.

<sup>175</sup> Уголовный кодекс.

<sup>176</sup> Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения.

<sup>177</sup> Закон об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

<sup>178</sup> Закон о борьбе с коррупцией.

приведены некоторые из последних результатов в пятнадцати постсоциалистических странах:

- В **Албании** «Закон об ответственности юридических лиц» содержит положения о реализации Статьи 45 Уголовного кодекса, определяющие, помимо прочего, органы и физических лиц, за действия которых юридическое лицо несет уголовную ответственность, а также применимые меры ответственности».<sup>179</sup>

- «Группа мониторинга приветствует намерение **Армении** ввести уголовную ответственность юридических лиц и ожидает скорого принятия соответствующих изменений в законодательстве».<sup>180</sup>

- «С вступлением в силу нового уголовного законодательства в 2003 году в уголовное право **Боснии и Герцеговины** (БиГ) было введено правовое понятие «ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения». Однако общее отсутствие интереса со стороны научных кругов к этому вопросу, отражающееся в ограниченности литературы, а также скудость, неорганизованность и недоступность соответствующей судебной практики в различных звеньях системы уголовного правосудия в БиГ, а также отсутствие или недоступность соответствующих статистических данных создали сложную среду для научного наблюдения за результатами внедрения новых правовых решений об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения».<sup>181</sup>

- «В **Болгарии** по-прежнему необходимы существенные улучшения в нормативно-правовой базе для привлечения юридических лиц к ответственности за подкуп иностранных должностных лиц или связанные правонарушения, чтобы обеспечить ее эффективность, в том числе путем обеспечения эффективной юрисдикционной базы для возбуждения дел против юридических лиц, устранения необоснованных ограничений на производство по делам, где виновное физическое лицо привлекается к ответственности или осуждается, и устранения любых препятствий для эффективного применения мер ответственности в отношении юридических лиц».<sup>182</sup>

- «В правовую систему **Хорватии** была введена уголовная ответственность юридических лиц. Закон об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения предусматривает два вида санкций в случае привлечения юридического лица к уголовной ответственности: наложение штрафов и прекращение деятельности юридического лица; и меры безопасности, включая профессиональные запреты, конфискацию и публикацию решения суда».<sup>183</sup>

- «**Грузия** была лидером в регионе по установлению в законодательстве уголовной ответственности юридических лиц. Однако практика правоприменения до сих пор практически отсутствует. Дополнительный вопрос, который был выявлен в ходе этого раунда мониторинга, касается автономного характера ответственности юридических лиц, поскольку в отчете считается проблематичным то, что компания освобождается от ответственности при определенных обстоятельствах, исключаящих

---

<sup>179</sup> ГРЕКО, Второй раунд оценки в Албании, Отчет о нормативно-правовом соответствии от октября 2007 г., стр. 7, [Greco RC-II 2007 12E Final Albania PUBLIC \(coe.int\)](#).

<sup>180</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Армении, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 131, 2018, [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](#).

<sup>181</sup> Dina Bajraktarević Pajević, Muamer Kavazović, Marija Lučić-Čatić, Financial crime of legal persons in case law of the court of Bosnia and Herzegovina, 2019, [CEEOL - Article Detail](#).

<sup>182</sup> РГВ ОЭСР, Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 4 в Болгарии, 2021, стр. 7, [Bulgaria-phase-4-report-en.pdf \(oecd.org\)](#).

<sup>183</sup> УНП ООН, Отчет о страновом обзоре Хорватии, 2012, стр. 7, [country-review-report-croatia.pdf \(uncaccoalition.org\)](#).



вину или противоправность действий лица, совершивших правонарушения. Как и в случае с ответственностью юридических лиц, отсутствие расследования случаев подкупа иностранных должностных лиц указывает на необходимость дальнейшего обучения и повышения осведомленности о правонарушениях, связанных с подкупом иностранных должностных лиц».<sup>184</sup>

- В **Казахстане** «при разработке нового проекта Уголовного кодекса РК члены межведомственной рабочей группы единогласно решили, что введение уголовной ответственности юридических лиц нецелесообразно ввиду отсутствия у юридического лица личной ответственности, что является обязательным признаком преступления и может привести к серьезным негативным последствиям для экономики страны. По мнению членов рабочей группы, это приведет к усилению административного давления на бизнес со стороны контрольных и надзорных органов, созданию дополнительных условий для коррупционных и рейдерских<sup>185</sup> схем, что в свою очередь приведет к выводу активов за рубеж, инвестиционные ожидания казахстанской экономики не будут оправданы, так как доходы, получаемые отечественными и зарубежными предпринимателями, не будут вкладываться в развитие собственного производства».<sup>186</sup>

- В отношении **Латвии** «ведущие эксперты считают, что ограниченная судебная практика вместе с отсутствием на сегодняшний день каких-либо обвинительных приговоров юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц не позволяют сделать окончательные выводы о применении режима корпоративной ответственности на практике».<sup>187</sup>

- «Ведущие эксперты признают недавние усилия по приведению режима корпоративной ответственности **Литвы** в соответствие с Конвенцией, но считают, что правоохранительные органы недостаточно подготовлены для обеспечения применения корпоративной ответственности в делах о подкупе иностранных должностных лиц. Поэтому ведущие эксперты рекомендуют Литве обеспечить методическое руководство и обучение для специалистов-практиков по практическому применению режима корпоративной уголовной ответственности в Литве».<sup>188</sup>

- В **Польше** «в дополнение к требованию, что осуждению подлежит физическое лицо, недостаточная осведомленность об ответственности юридических лиц в частном и государственном секторе может быть причиной того, что применение Закона, к сожалению, на низком уровне. Ведущие эксперты рекомендуют Польше предпринять шаги для обеспечения надлежащего обучения полиции и прокуроров и их информирования о важности эффективного обеспечения ответственности юридических лиц, с тем чтобы они были лучше оснащены и более активны в расследовании и судебном преследовании юридических лиц за преступления, связанные с подкупом иностранных должностных лиц. Такое обучение должно быть направлено на

---

<sup>184</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Грузии, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 9, 2016, [OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>185</sup> Рейдеры — термин, используемый в некоторых странах Восточной Европы для обозначения лиц, незаконно лишаящих акционеров их прав собственности в компаниях.

<sup>186</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 138, 2017, [OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>187</sup> РГВ ОЭСР, Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 3 в Латвии, 2019, стр. 22, [OECD-Latvia-Phase-3-Report-ENG.pdf](#).

<sup>188</sup> РГВ ОЭСР, Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 2 в Литва, 2017, стр. 64, [Lithuania Phase 2 Draft Report \(oecd.org\)](#).

устранение трудностей в расследовании и судебном преследовании юридических лиц».<sup>189</sup>

- В **Румынии** «с принятием Закона № 278/2006 о внесении изменений в Уголовный кодекс в Румынии впервые была введена уголовная ответственность юридических лиц. Она применяется ко всем юридическим лицам, за исключением государства и органов государственной власти, осуществляющих деятельность, не представляющую частных интересов».<sup>190</sup>

- «Режим корпоративной ответственности в **Словении** не менялся со времени Этапа 3 в целях выполнения рекомендаций Рабочей группы. В дополнение к сохраняющемуся отсутствию прецедентного права по вопросам ответственности юридических лиц за преступления, связанные со взяточничеством, это делает невозможным оценку какого-либо прогресса в Словении. Обзор корпоративной ответственности позволил сделать интересные выводы, и, как представляется, существует более широкое толкование статьи 4 Закона об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления (ЗОЮЛКП) и его требований в отношении связи между ответственностью физических и юридических лиц, ведущие эксперты обеспокоены отсутствием обучения и информирования».<sup>191</sup>

- «**Таджикистан** даже не предпринял каких-либо шагов для анализа этого вопроса, выявления наиболее приемлемой модели ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения».<sup>192</sup>

- «К моменту проведения третьего раунда мониторинга СПДБК в **Украине** была введена квазиуголовная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и, к сожалению, с тех пор не было внесено каких-либо изменений, обеспечивающих ее автономный характер, как это было рекомендовано. Корпоративная ответственность также остается практически полностью нереализованной в Украине. Новизна этой правовой концепции понятна, однако согласно отчету для формирования практики требуются согласованные усилия по реализации такой ответственности, и предлагается сделать это как с точки зрения политических сообщений, так и с точки зрения практического обучения, посвященного вопросам ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения».<sup>193</sup>

- «**Узбекистан** не добился ощутимого прогресса в выполнении этой рекомендации. Тем не менее, эксперты признают положительным шагом включение в новый Закон о противодействии коррупции положения о привлечении юридических лиц к уголовной ответственности за совершение ими коррупционных правонарушений (статья 27)».<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> РГВ ОЭСР, Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 3 в Польше, 2013, стр. 20, [Polandphase3reportEN.pdf \(oecd.org\)](#).

<sup>190</sup> ГРЕКО, Второй раунд оценки в Румынии, Отчет о нормативно-правовом соответствии от декабря 2007 г, стр. 15, [Microsoft Word - Greco RC-II\\_2007\\_9E Final Romania PUBLIC.doc \(coe.int\)](#).

<sup>191</sup> РГВ ОЭСР, Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 4 в Словении, 2021, стр. 69, [Phase 4 Report: Slovenia \(oecd.org\)](#).

<sup>192</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 92, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>193</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Украине, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 11, 2017, [OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf](#).

<sup>194</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 213, 2019, [Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане \(oecd.org\)](#).

65. На основании выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации, следует также отметить следующее: в некоторых странах, принявших законодательство об ответственности юридических лиц, до сих пор нет реального практического применения этого законодательства;

- в некоторых странах считается, что введение ответственности юридических лиц наносит ущерб национальной экономике;<sup>195</sup>

- в Украине Закон об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений действовал всего 4 дня, с 1 января 2011 г. по 5 января 2011 г., что ясно доказывает, что Закон был принят только во исполнение конкретной рекомендации ГРЕКО и затем был немедленно отменен;

- в Узбекистане Закон о противодействии коррупции 2017 года содержит только одну статью, определяющую ответственность юридических лиц за коррупцию, что не позволяет полноценно оценить режим ответственности юридических лиц в стране;

- во времена социализма в некоторых исследуемых странах к юридическим лицам уже применялись меры ответственности за административные правонарушения; однако этот факт не оказывает существенного влияния на их выбор при принятии в последующем решения о характере ответственности юридических лиц;

- есть страны, применяющие общую ответственность юридических лиц к целому ряду уголовных преступлений, и страны, предусматривающие ответственность юридических лиц только за определенные виды преступлений, например, коррупцию;<sup>196</sup>

- практика других стран мира доказывает, что характер ответственности юридических лиц – уголовная, административная или гражданско-правовая – менее важен, чем строгое выполнение действующих положений;

- важным вопросом является также вопрос о процессе привлечения к ответственности юридических лиц: в одних странах применяется специальный процесс только для юридических лиц, а в других применяется в некоторой степени адаптированный общий административный, уголовный или гражданский процесс;<sup>197</sup>

- в целом, ответственность юридических лиц не должна ограничиваться случаями, когда физическое лицо или лица, совершившие правонарушение, привлекаются к уголовной ответственности или осуждаются;

- ответственность юридических лиц может быть вызвана действиями/бездействием любого физического лица в юридическом лице, если это физическое лицо: (a) предлагает, обещает или дает взятку; (b) поручает или уполномочивает нижестоящее лицо предложить, обещать или дать взятку; или (c) не препятствует подкупу лицом более низкого уровня, в том числе из-за неспособности осуществлять контроль за действиями такого лица вследствие отсутствия внедренных надлежащих программ или мер внутреннего контроля, этики и соблюдения требований;

- элементами, влияющими на уровень санкций в отношении юридических лиц и служащими смягчающими факторами во все большем числе стран мира, являются следующие: (a) полное, своевременное и добровольное раскрытие информации о неправомерных действиях правоохранительным органам; (b) полное сотрудничество с правоохранительными органами, включая раскрытие всех фактов, имеющих отношение к рассматриваемому правонарушению; (c) принятие ответственности или (d) своевременные и надлежащие меры по исправлению положения, включая внедрение

---

<sup>195</sup> Например, в Казахстане.

<sup>196</sup> Например, в Украине в 2011 г.

<sup>197</sup> Адаптирован с учетом того, что представителем юридического лица в суде не может быть представитель, на которого также возлагается индивидуальная ответственность за то же деяние.

или усиление эффективной программы этических норм и соблюдения нормативных требований;

- в последние годы юридическими лицами разрабатываются так называемые «механизмы этики и нормативно-правового соответствия» в качестве мер, которые должны помочь юридическим лицам предотвращать и выявлять коррупцию;

- до недавнего времени эффективные «механизмы этики и нормативно-правового соответствия» обеспечивали только улучшение положения юридического лица при применении в отношении него процедуры привлечения ответственности,<sup>198</sup> однако сегодня наличие у юридического лица эффективных «механизмов этики и нормативно-правового соответствия» также может способствовать привилегированному положению такого юридического лица при принятии правительством решений о предоставлении преимуществ от государства, включая государственные субсидии, лицензии, контракты на государственные закупки, контракты, финансируемые за счет официальной помощи в целях развития, и экспортные кредиты, предоставляемые при официальной поддержке;

- повышение осведомленности и обучение всех учреждений, участвующих в обеспечении ответственности юридических лиц, очень важны для обеспечения эффективного выполнения соответствующих правовых положений.<sup>199</sup>

## **2.5 Законы о доступе к публичной информации**

66. Под законами о доступе к публичной информации следует понимать законодательные акты, позволяющие гражданам ознакомиться с информацией, с которой имеют дело органы государственной власти их стран, в случаях, когда эта информация не охраняется какой-либо тайной.<sup>200</sup> Общее правило, которое все чаще применяется в этой области, заключается в общедоступности такой информации, в то время как ее защита с соблюдением секретности все чаще рассматривается как исключение, которое должно соответствовать двум критериям, чтобы считаться действительным: существенному<sup>201</sup> и процедурному критерию.<sup>202</sup>

67. Как и во многих других случаях, постсоциалистические страны также сталкиваются со специфическими проблемами в этой области: в течение многих лет органы государственного управления этих стран вместе с имеющейся в их распоряжении информацией считались инструментом сильных государственных институтов для осуществления руководства и управления страной, а не услугой для граждан, что является современным подходом, принятом во все большем числе стран в мире. Такое восприятие государственных институтов также напрямую повлияло на отношение к информации, относящейся к сфере их деятельности, как к чему-то, что, как правило, должно храниться вне доступа для граждан, даже если оно не защищено какой-либо тайной. Эту культуру недоступности, сложившуюся в течение десятилетий, а иногда и столетий, не легко преобразовать в культуру доступности в течение одного-двух десятилетий. Даже при наличии соответствующего законодательства это необязательно означает отсутствие препятствий для граждан, пытающихся получить доступ к необходимой им информации. Отсутствие международного правового

---

<sup>198</sup> Служит смягчающим обстоятельством или даже полноценной защитой от ответственности.

<sup>199</sup> Полиция, прокуратура и суд.

<sup>200</sup> Такими как государственная тайна, военная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна и т. д.

<sup>201</sup> Согласно которому характер информации должен быть достаточно важным, чтобы «оправдывать» защиту в качестве секретной информации.

<sup>202</sup> Согласно которому решение о защите определенного вида информации в качестве секретной должно приниматься в соответствии с заранее установленным порядком.

документа, в котором были бы установлены стандарты в этой области, широко используется некоторыми странами, которые ссылаются на специфические обстоятельства национальной ситуации, ограничивая при этом прозрачность. Кроме того, в анализируемых странах<sup>203</sup> время от времени возникают ситуации, которые объективно мешают их правительствам обеспечить на практике полный и неограниченный доступ ко всей публичной информации.

68. Страны не часто вносят изменения в законодательство о доступе к публичной информации. Если в анализируемых странах было принято более одного законодательного акта по этой теме, в Таблице 9 ниже указывается именно первый принятый законодательный акт.

*Таблица 9: Принятие законодательства о доступе к публичной информации некоторыми постсоциалистическими странами*

<b>АЛБ</b>	<b>АРМ</b>	<b>Биг</b>	<b>БОЛ</b>	<b>ХОР</b>	<b>ГР</b>	<b>КЗ</b>	<b>ЛАТ</b>
1999 <sup>204</sup>	2003 <sup>205</sup>	2003 <sup>206</sup>	2000 <sup>207</sup>	2013 <sup>208</sup>	1999 <sup>209</sup>	2015 <sup>210</sup>	1998 <sup>211</sup>
<b>ЛИТ</b>	<b>ПОЛ</b>	<b>РУМ</b>	<b>СЛОВ</b>	<b>ТАДЖ</b>	<b>УКР</b>	<b>УЗБ</b>	
2000 <sup>212</sup>	2002 <sup>213</sup>	2001 <sup>214</sup>	2003 <sup>215</sup>	2000 <sup>216</sup>	1992 <sup>217</sup>	1997 <sup>218</sup>	

69. На основании приведенных выше данных в Таблице 9 можно установить следующие факты:

- первой страной, в которой было принято законодательство о доступе к публичной информации, стала Украина в 1992 году;
- в период с 1997 по 2002 год законодательство о свободе информации было принято в двенадцати странах;
- две страны (Хорватия и Казахстан) приняли законодательство о свободе информации в 2013 и 2015 годах соответственно;
- Албания, Узбекистан и Таджикистан, которые в других анализируемых категориях принимали соответствующее законодательство позже других стран, были в числе первых стран, принявших законодательство о свободе информации.

<sup>203</sup> На момент подготовки настоящей статьи с учетом ситуации в Армении (находящейся в состоянии вооруженного конфликта с Азербайджаном) и Украине (насилно лишенной части своих территорий) на доступ к публичной информации накладываются некоторые ограничения.

<sup>204</sup> Закон о праве доступа к официальным документам.

<sup>205</sup> Закон о свободе информации.

<sup>206</sup> Закон о свободном доступе к информации.

<sup>207</sup> Закон о доступе к публичной информации.

<sup>208</sup> Закон о праве доступа к информации.

<sup>209</sup> Общий административный кодекс.

<sup>210</sup> Закон о доступе к информации.

<sup>211</sup> Закон о свободе информации.

<sup>212</sup> Закон о праве на получение информации от органов государственной власти и органов местного управления.

<sup>213</sup> Закон о доступе к публичной информации (принят в 2001 г., вступил в силу в 2002 г.).

<sup>214</sup> Закон о свободе доступа к информации, представляющей общественный интерес.

<sup>215</sup> Закон о доступе к информации публичного характера.

<sup>216</sup> Закон об информации.

<sup>217</sup> Закон об информации.

<sup>218</sup> Закон о гарантиях и свободе доступа к информации.

70. Международные органы антикоррупционного мониторинга также оценивают доступ к публичной информации в своих государствах-членах. Ниже представлены некоторые из последних результатов анализа в пятнадцати постсоциалистических странах:

- В **Албании** «доступ к публичной информации гарантируется Конституцией. В соответствии с законом до сведения широкой общественности доводится информация о поведении, ожидаемом от ЛВИФ. Органы государственного сектора должны внедрять программы институциональной прозрачности, в частности, используя веб-сайты. Каждое министерство должно публиковать основную информацию о своей организации и ее функционировании на своем веб-сайте. Такая информация должна включать организационную структуру органов, соответствующие нормы, порядок подачи заявления на получение информации, порядок обжалования соответствующих решений, данные о должностных лицах (включая их заработную плату, когда они обязаны декларировать свои активы), описание процедур отбора, полномочий и задач высших государственных должностных лиц, механизмов мониторинга и контроля, бюджетные данные. Существует также процедура предоставления публичной информации по запросу, без необходимости представления обоснования запроса. Органы государственного сектора обязаны информировать заявителя о наличии у них запрашиваемой информации, а отказ должен быть мотивирован в письменной форме и содержать указание на право обжалования. Органы государственного сектора также должны создать и архивировать цифровую копию своего официального интернет-сайта».<sup>219</sup>

- «В **Армении** с принятием долгожданных соответствующих подзаконных актов была значительно улучшена правовая база свободы информации (СИ). Назначены и прошли обучение офицеры СИ. Запущен портал электронных запросов с аналитическим модулем, формирующим статистику, но только на основе электронных запросов. Надзорный орган для обеспечения единообразного применения закона, сбора данных и руководства для агентств не был назначен. Закон о свободе информации был проанализирован в соответствии с рекомендациями, однако, по мнению НПО, итоговый подготовленный проект значительно ухудшает существующие положения. В настоящее время проект находится на рассмотрении Венецианской комиссии. Армения на практике не приняла меры по обеспечению прозрачности деятельности субъектов, использующих государственные средства. Армению призывают воздержаться от мер, ограничивающих журналистские расследования, являющиеся важным инструментом для выявления и борьбы с коррупцией».<sup>220</sup>

- в **Боснии и Герцеговине** «информация о деятельности государства остается в значительной степени недоступной для общественности. Закупки часто осуществляются тайно, а государственные учреждения часто не соблюдают законы о свободе информации. Кандидаты на важные должности обязаны раскрывать финансовую информацию, но соответствующие законы не соответствуют международным стандартам, и получаемая в результате информация считается недостоверной. Дебаты и решения по вопросам, представляющим интерес для общественности, включая законодательство и вопросы, касающиеся вступления в Европейский Союз (ЕС), обычно

---

<sup>219</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки Албании, Отчет об оценке за октябрь 2020 г., стр. 18, [GRECO \(coe.int\)](https://www.greco.coe.int/).

<sup>220</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Антикоррупционные реформы в Армении, 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 12, 2018 г., [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](https://www.oecd.org/~/media/Files/2018/07/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf).

проходят в ходе межпартийных переговоров, которые проходят за закрытыми дверями, вне государственных учреждений».<sup>221</sup>

- «Несмотря на то, что в **Болгарии** есть законы, призванные обеспечивать прозрачность деятельности правительства, они выполняются лишь частично. В то время как прозрачность работы парламента, кабинета министров и муниципальных органов за последние годы значительно повысилась, доступ общественности к информации о бюджетах и расходах различных государственных органов иногда недостаточен или представляется в недоступном виде».<sup>222</sup>

- В **Хорватии**, «несмотря на общее положительное впечатление о действующем законе и работе Уполномоченного по вопросам информации, а также на относительно большое количество запросов о предоставлении информации, удовлетворенных в установленные законом сроки, некоторые проблемы с применением закона все же сохраняются. В случае невыполнения указаний Уполномоченного по вопросам информации, он имеет право «представить обвинительный акт». До представления обвинительного акта в компетентный суд по делам о правонарушениях «ответственное лицо» в государственном органе должно быть уведомлено о том, что против него будет выдвинуто обвинительное заключение. Данное уведомление правонарушитель должен подписать лично, чтобы подтвердить его получение (т. е. вручение уведомления о штрафе недостаточно), что существенно влияет на эффективность процедуры. Кроме того, разбирательство в суде по делам о правонарушениях может длиться от трех до четырех лет, за это время запрашиваемая информация может устареть. Поэтому было бы полезно, например, изучить возможность предоставления самому Уполномоченному по вопросам информации полномочий для обеспечения выполнения его решений, а не заставлять его полагаться на другие органы для обеспечения выполнения его решений. По мнению Группы оценки ГРЕКО, можно сделать больше, чтобы обеспечить более простую и быструю процедуру, чтобы сделать доступ к информации для граждан более эффективным».<sup>223</sup>

- «В Грузии есть базовые правовые положения о доступе к информации, но нет современного отдельного закона о праве на информацию. Также отсутствует специальный надзорный орган, который бы обеспечивал соблюдение соответствующих положений. Наряду с отсутствием достаточного обучения и повышения осведомленности, это влияет на реализацию права на получение информации в Грузии, и она остается на низком уровне. Усилия правительства по разработке нового закона о свободе информации и содержание законопроекта приветствуются, но, к сожалению, после двух лет работы проект до сих пор не был представлен на рассмотрение в парламент. Введение системы проактивной публикации информации было важной реформой; однако его реализация идет неравномерно, и многие органы государственной власти не соблюдают установленные стандарты».<sup>224</sup>

- «**Казахстан** сделал важный шаг, приняв в 2015 году и начав реализацию долгожданного Закона о доступе к информации. Это первый закон о доступе к информации в Казахстане. Несмотря на то, что закон содержит ряд положительных

---

<sup>221</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Босния и Герцеговина, [Bosnia and Herzegovina: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>222</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Болгария, [Bulgaria: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>223</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки Хорватии, Отчет об оценке от декабря 2019 г., стр. 19, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>224</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Грузии, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 9, 2016, [OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

норм, он не соответствует основным международным стандартам и передовой практике и срочно требует пересмотра. Закон еще не введен в действие в полной мере, и нет эффективного контроля за его соблюдением. В связи с этим необходимо усилить Комиссию по вопросам доступа к информации, изменив ее статус, расширив полномочия, обеспечив ее независимость от органов исполнительной власти. Казахстан не выполнил рекомендацию об ответственности за распространение порочащих сведений; последнее широко использовалось на практике, что ограничивало свободу слова и сообщения о фактах коррупции».<sup>225</sup>

- в **Латвии** «все правительственные документы, как правило, находятся в свободном доступе для общественности ([www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv)), а также на соответствующих веб-сайтах министерств и других государственных учреждений. Автор или руководитель учреждения может принять решение об ограничении доступа на законных основаниях. Ограниченный доступ также распространяется на документы, составленные в связи с решением определенных вопросов, в том числе советниками или приглашенными экспертами, а также одним учреждением для использования другим. Доступ к информации ограниченного доступа по-прежнему можно запросить в письменной форме с указанием цели и основания запроса. Отказ в предоставлении доступа может быть обжалован в районном административном суде и Сенате Верховного суда».<sup>226</sup>

- «Законодательство **Литвы** предоставляет общественности право доступа к официальной информации, и правительство обычно выполняет такие запросы. Однако деятельность государственных компаний остается в некоторой степени непрозрачной и предрасположена к финансовым нарушениям. Реформы, направленные на повышение прозрачности и справедливости государственных закупок, носили ограниченный характер. В последние годы усилились попытки политиков сократить объем доступной публичной информации о себе».<sup>227</sup>

- В **Польше** «право на публичную информацию гарантируется Конституцией и Законом о доступе к публичной информации 2001 г., но получение сведений и данных из государственных учреждений может быть медленным и трудным процессом. Канцелярия Сейма отказалась опубликовать списки судей, которые поддержали спорных новых назначенных лиц в Государственный судебный реестр (KRS), сославшись на опасения по защите персональных данных, несмотря на постановление Высшего административного суда, предписывающее сделать это. Нынешнее правительство избегает консультаций со сторонними экспертами или организациями гражданского общества по политическим идеям и старается вводить и принимать законы в сжатые сроки, что сильно ограничивает возможности для обсуждения или внесения изменений».<sup>228</sup>

- В **Румынии** «граждане имеют юридически закрепленное право на получение публичной информации и могут подать заявление в государственные органы на ее получение. Тем не менее, процессы обеспечения участия и вклада различных заинтересованных сторон и экспертов гражданского общества четко не определены, и правительство по-прежнему широко использует чрезвычайные указы для принятия

---

<sup>225</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Казахстане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 6, 2017, [OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>226</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки в Латвии, Отчет об оценке от июня 2018 г., стр. 16, [16808cdc91 \(coe.int\)](#).

<sup>227</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Литва, [Lithuania: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>228</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Польша, [Poland: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).



законов. Во время чрезвычайного положения, связанного с COVID-19, в период с марта по май 2020 года срок на предоставление государственными органами ответа на запрос о предоставлении информации составлял 60 дней, что вдвое превышает срок до чрезвычайной ситуации. Информация, связанная с пандемией, иногда скрывалась властями. В марте 2020 года МВД приказало местным префектам не публиковать информацию о количестве проведенных тестов на COVID-19 или количестве положительных результатов. В сентябрьском отчете Центр независимой журналистики (CJI) отметил, что медицинскому персоналу часто запрещали обсуждать вопросы пандемии в СМИ».<sup>229</sup>

- В **Словении** «правительство в целом работает открыто и прозрачно. Однако отчет Европейской комиссии за сентябрь 2020 года выявил опасения по поводу нехватки ресурсов у ключевых регулирующих органов. Кроме того, правительство предложило объединить все восемь независимых регулирующих органов всего в два суперведомства, сославшись на преимущества в части снижения затрат на управление и повышения эффективности».<sup>230</sup>

- «**Таджикистан** не предпринял каких-либо действий для совершенствования законодательства о доступе к информации. Объем секретной информации остается неоправданно большим. Кроме того, нет строгих требований относительно того, какая информация подлежит обнародованию. Уполномоченный по правам человека отвечает за мониторинг, но его полномочий и ресурсов недостаточно. Также в Таджикистане предусмотрена уголовная ответственность за публичные оскорбления или клевету на президента; иными словами, распространение порочащих сведений (диффамация) не было полностью декриминализовано, и это рекомендуется исправить».<sup>231</sup>

- «В предыдущие годы **Украина** добилась определенного прогресса в повышении прозрачности, например, потребовав, чтобы банки публиковали информацию о своих владельцах, и приняв в 2016 году закон, обязывающий политиков и государственных должностных лиц подавать электронные декларации об активах. Однако в октябре 2020 года Конституционный суд отменил закон о декларировании активов, а также закон, предусматривающий уголовное наказание за фальсификацию деклараций об активах. Правоохранительные органы были вынуждены закрыть несколько громких дел о коррупции и убрать из публичного доступа полную базу официальных заявлений. В декабре парламент вернул в действие ослабленную версию закона».<sup>232</sup>

- В **Узбекистане** «с точки зрения совершенствования законодательства о доступе к информации ранее представленные рекомендации сохраняют свою актуальность. Необходимо гармонизировать законодательство с международными стандартами путем актуализации законов о государственной и служебной тайне для приведения их в соответствие с основным законом о доступе к информации с тем, чтобы гарантировать, что они не могут быть использованы для какого-либо необоснованного исключения информации из публичного доступа. Узбекистану еще предстоит создать механизм государственного контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации,

---

<sup>229</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Румыния, [Romania: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>230</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Словения, [Slovenia: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>231</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 6, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>232</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Украина, [Ukraine: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

наделив его соответствующими полномочиями, в том числе по санкционированию и изданию обязательных предписаний в отношении доступа к информации. Уголовная ответственность за клевету и оскорбление не отменена и, к сожалению, активно применяется на практике. Поэтому необходимо, как было рекомендовано ранее, декриминализовать все преступления, связанные с диффамацией и оскорблением, ограничив их сдерживающее действие на свободу средств массовой информации и, в частности, журналистских расследований и разоблачения коррупции».<sup>233</sup>

71. Исходя из выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации, необходимо также отметить следующие факты:

- прозрачность публичной информации и государственного управления в целом не является панацеей в борьбе с коррупцией, но существенно влияет на условия ее развития и усиливает эффект антикоррупционной деятельности;<sup>234</sup>

- страны с традиционно высоким уровнем прозрачности обычно занимают очень высокие места в списках стран с низким уровнем коррупции;<sup>235</sup>

- нет международно-правового документа конкретно по вопросу доступа к публичной информации;

- существуют некоторые международные отраслевые инициативы, обеспечивающие прозрачность в этих отраслях;<sup>236</sup>

- в некоторых странах право на публичную информацию гарантировано конституцией, например, в Польше;

- во многих странах государственные учреждения должны публиковать основную информацию о своей организации и деятельности на своих веб-сайтах, включая информацию о том, как получить доступ к публичной информации этих учреждений;

- в некоторых странах запрос на предоставление информации не требует обоснования;

- особое значение имеет обеспечение прозрачности субъектов, использующих государственные средства, не только в теории, но и на практике;<sup>237</sup>

- несмотря на действующее законодательство, заказы на закупки в некоторых странах часто присуждаются в секретном порядке, например, в Боснии и Герцеговине, и государственные учреждения часто не соблюдают законы о свободе информации, например, в Польше;

- во время пандемии COVID-19 в некоторых странах ограничен доступ к публичной информации, например, в Румынии;

- отсутствие достаточного обучения и повышения информированности о доступе к публичной информации должностных лиц в странах влияет на реализацию права на информацию;

- несмотря на отсутствие международного требования, в некоторых странах, но не везде, начали создавать специализированные учреждения для обеспечения права на доступ к публичной информации; однако некоторые из них не обладают соответствующими полномочиями, например, в Хорватии, Казахстане и Таджикистане;

---

<sup>233</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 12, 2019, [Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/risk-reduction/Reforms-in-the-field-of-corruption-fighting-in-Uzbekistan-(oecd.org)).

<sup>234</sup> Положительным образом.

<sup>235</sup> Такие как скандинавские страны.

<sup>236</sup> Инициатива прозрачности добывающих отраслей, Инициатива прозрачности строительного сектора.

<sup>237</sup> Что не предусмотрено, например, в Армении или Болгарии.

- некоторые из этих учреждений совмещают две разные, но тесно связанные задачи: обеспечение права на доступ к публичной информации и защита персональных и/или любых других конфиденциальных данных;
- обычно граждане могут обратиться в суд как в последнюю инстанцию, например, в Латвии или Словении, при запросе доступа к публичной информации;
- некоторые страны используют систему чрезмерной секретности, чтобы предотвратить доступ граждан и других заинтересованных лиц к публичной информации, например, в Таджикистане;<sup>238</sup>
- в некоторых странах ответственность за клевету используется таким образом, что это ограничивает свободу слова и сообщения о фактах коррупции, например, в Таджикистане и Узбекистане;
- некоторые страны внедрили государственные порталы открытых данных, тем самым повысив доступность публичной информации;
- в последние годы во всем мире развивается важная инициатива по прозрачности сведений о бенефициарных собственниках юридических лиц, которая предлагает правоохранительным органам, а также гражданам и СМИ важный инструмент в борьбе с коррупцией;
- в последние годы во всем мире большое внимание уделяется защите персональных данных, инициативе, которая во многих случаях напрямую влияет на реализацию прав на доступ к публичной информации.

### **2.5.1 Передовая законодательная практика в области доступа к публичной информации**

72. В отличие от предыдущих тем о конфликте интересов и представлении деклараций об активах, в пятнадцати рассматриваемых странах трудно найти три очень хороших примера решений в области доступа к публичной информации. Поэтому во внимание принимается передовой опыт в этой области еще двух стран, Эстонии и Норвегии. Также включены описания определенных решений в конкретных областях прозрачности в Греции и Словении в связи с тем, что их примеры достойны подражания: Греция в связи с ее уникальной системой комплексных правил и институтов, обеспечивающих общий доступ к публичной информации, и Словения – в связи с наличием передового механизма,<sup>239</sup> обеспечивающего ежедневный онлайн-доступ к информации о расходах всех государственных учреждений.

73. Следующие законодательные акты представляют собой качественные примеры общих законов, касающихся доступа к публичной информации: Закон Эстонии о публичной информации,<sup>240</sup> Закон Латвии о свободе информации<sup>241</sup> и Закон Норвегии о праве доступа к документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти и государственных предприятий (Закон о свободе информации).<sup>242</sup> Важнейшими существенными элементами этих законодательных актов является следующее:

74. Цель доступа к публичной информации в трех законах определяется схожим образом. Согласно закону Эстонии, общественность и каждый человек имеет возможность доступа к информации, предназначенной для публичного использования, исходя из принципов демократического и социального верховенства закона и

<sup>238</sup> Например, СМИ, проводящих расследования.

<sup>239</sup> Первоначально он был известен под названием «Supervisor», сегодня он называется «Erag».

<sup>240</sup> [Public Information Act–Riigi Teataja](#).

<sup>241</sup> [Freedom of Information Law.docx \(live.com\)](#).

<sup>242</sup> [Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings \(Freedom of Information Act\) - Lovdata](#).

открытого общества, а также с целью создания возможностей для общественного контроля за исполнением государственных обязанностей.<sup>243</sup> Согласно закону Латвии, цель Закона состоит в том, чтобы обеспечить доступ общественности к информации, которая находится в распоряжении учреждений или которую учреждение в соответствии со своей компетенцией обязано подготовить.<sup>244</sup> Согласно законодательству Норвегии, его целью является содействие открытому и прозрачному государственному управлению и тем самым укрепление свободы информации и выражения мнений, демократического участия, правовых гарантий для граждан, доверия к органам государственной власти и контроля со стороны общественности.<sup>245</sup>

75. Определения «публичной информации» в трех рассматриваемых законах не сильно различаются. Согласно законодательству Эстонии, публичной информацией является «информация, которая записана и задокументирована любым способом и на любом носителе и которая получена или создана при выполнении государственных обязанностей, предусмотренных законом или изданным на его основе правовым актом».<sup>246</sup> Согласно Закону Латвии, публичной информацией является «информация, которая находится в распоряжении учреждений или которую учреждение в соответствии со своей компетенцией обязано создать».<sup>247</sup> Закон Норвегии определяет публичную информацию как «документы,<sup>248</sup> которые были получены административным органом или переданы ему, или которые были составлены самим административным органом и которые относятся к сфере ответственности или деятельности этого органа»,<sup>249</sup> при этом «документ» определяется как «логически ограниченный объем информации, хранящийся на носителе для последующего чтения, прослушивания, представления или передачи и т. п.».<sup>250</sup>

76. Учреждения, обязанные предоставлять доступ к публичной информации, определены очень широко: в законе Эстонии таковыми являются все «владельцы публичной информации»,<sup>251</sup> в законе Латвии - «учреждения» (каждое учреждение, а также лица, выполняющие административные функции и задачи, если такое лицо при распространении информации связано с выполнением соответствующих функций и задач),<sup>252</sup> а в законе Норвегии – органы государственной, провинциальной и муниципальной власти, любые другие юридические лица в случаях, когда они принимают индивидуальные решения или издают постановления, любое независимое юридическое лицо,<sup>253</sup> в котором орган государственной, провинциальной или муниципальной власти прямо или косвенно имеет долю капитала, которая дает ему более половины голосов в высшем органе этого юридического лица, и любое

---

<sup>243</sup> Статья 1 Закона Эстонии.

<sup>244</sup> Раздел 2 Закона Латвии.

<sup>245</sup> Раздел 1 Закона Норвегии.

<sup>246</sup> Статья 3/1.

<sup>247</sup> Раздел 2/1.

<sup>248</sup> Но не документы, входящие в состав библиотечной или музейной коллекции, документы, которые частное юридическое лицо передало в публичные архивы на хранение, документы, переданные административному органу для обнародования в издаваемом периодическом журнале, газеты, журналы, рекламные издания и тому подобное, которые административный орган получает без привязки к конкретному делу в этом органе, и документы, которые сотрудник административного органа получил в качестве, отличном от должности сотрудника этого административного органа.

<sup>249</sup> Раздел 4/2.

<sup>250</sup> Раздел 4/1.

<sup>251</sup> Статья 5.

<sup>252</sup> Раздел 1/1/4.

<sup>253</sup> Но не юридические лица, которые в основном ведут бизнес в прямой конкуренции и на тех же условиях, что и частные юридические лица.

независимое юридическое лицо,<sup>254</sup> в котором орган государственной, провинциальной или муниципальной власти прямо или косвенно имеет право избирать более половины членов с правом голоса в высшем органе этого юридического лица.<sup>255</sup>

77. Все три закона также содержат определение повторного использования информации, которое происходит, когда информация, первоначально созданная, полученная или использованная ее владельцами, передается тем, кто запрашивает доступ к ней, и используется ими. Закон Эстонии определяет повторное использование как «использование такой общедоступной информации, публичное использование которой не ограничено законом или в установленном законом порядке (далее – открытые данные), физическими или юридическими лицами в коммерческих или некоммерческих целях, отличных от первоначальной цели в рамках государственных обязанностей, для которых информация была получена или подготовлена».<sup>256</sup> В Латвии повторное использование – это «использование общедоступной информации, находящейся в распоряжении учреждения и созданной учреждением, в коммерческих или некоммерческих целях, которые не являются первоначальной целью создания такой информации, если оно осуществляется частным лицом, которое использует информацию, имеющуюся в распоряжении учреждения, для целей, отличных от выполнения задач государственного управления».<sup>257</sup> Норвежский закон упоминает «использование» только в названии соответствующего раздела, а «повторное использование» определено следующим образом: «информация, доступ к которой предоставляется в соответствии с настоящим Законом или другим законодательством, предоставляющим общественности право доступа к документам государственной администрации, может использоваться для любых целей, если только этому не препятствует другое законодательство или права третьих лиц».<sup>258</sup> Доступ к публичной информации обычно также включает право на ее повторное использование,<sup>259</sup> однако в Латвии владельцу информации необходимо подать специальный запрос на повторное использование.<sup>260</sup>

78. Доступ к публичной информации является основным принципом всех трех рассматриваемых законов. В Норвегии закон даже требует наличия общедоступных документов в Интернете.<sup>261</sup> Во всех трех странах исключения из доступа определены довольно узко. Закон Эстонии не распространяется на доступ к информации, отнесенной к государственной тайне или засекреченной иностранной информации, к информации ограниченного доступа в архивах и к информации, доступ к которой ограничен отдельными актами или международными договорами.<sup>262</sup> Кроме того, публичный обладатель информации должен при предоставлении информации для публичного пользования обеспечивать неприкосновенность частной жизни лиц, защиту авторских прав, защиту национальной безопасности, охрану коммерческой тайны и другой информации ограниченного доступа.<sup>263</sup>

Согласно Закону Латвии, «информация с ограниченным доступом» – это информация:

---

<sup>254</sup> Там же.

<sup>255</sup> Раздел 2/1.

<sup>256</sup> Статья 3–1/1.

<sup>257</sup> Раздел 1/1/5.

<sup>258</sup> Раздел 7/1.

<sup>259</sup> Статья 8/3 Закона Эстонии, раздел 7 Закона Норвегии.

<sup>260</sup> Раздел 11.

<sup>261</sup> Раздел 10/3.

<sup>262</sup> Статья 2.

<sup>263</sup> Статья 3–1/3.

- которой присвоен такой статус законодательством;
- которая предназначена и определена для внутреннего использования учреждением;
- составляющая коммерческую тайну, за исключением случаев, когда в соответствии с Законом о государственных закупках заключен договор купли-продажи или иной вид договора о действиях с государственными или муниципальными финансовыми средствами и имуществом;
- которая касается частной жизни физических лиц, в вопросах аттестации, экзаменов, поданных проектов (за исключением проектов, финансирование которых предполагается под государственную гарантию), приглашений к участию в торгах (кроме приглашений к участию в торгах, которые связаны с закупками для государственных или муниципальных нужд или иными видами договора о действиях с государственными или муниципальными средствами и имуществом) и другими процессами оценки аналогичного характера;
- которая предназначена только для служебного пользования;
- которая представляет собой информацию Организации Североатлантического договора или Европейского Союза, которая обозначена как «Не имеющая грифа «Секретно, НАТО» или «ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА» соответственно.<sup>264</sup>

Согласно норвежскому закону, доступ к следующей информации может быть ограничен: внутренние документы,<sup>265</sup> информация, отнесенная законом к конфиденциальной,<sup>266</sup> документы, полученные извне для внутренней подготовки дела,<sup>267</sup> судебные документы,<sup>268</sup> документы, важные для внешнеполитических интересов Норвегии,<sup>269</sup> национальной обороны и интересов безопасности,<sup>270</sup> бюджетные вопросы,<sup>271</sup> позиции правительства на переговорах,<sup>272</sup> меры регулирования или контроля,<sup>273</sup> записи о назначениях и заработной плате,<sup>274</sup> экзаменационные документы и т. д.<sup>275</sup>

79. Бенефициаром с правом запрашивать доступ к публичной информации является «общественность и каждое лицо» в соответствии с законодательством Эстонии,<sup>276</sup> «частное лицо» в соответствии с законодательством Латвии<sup>277</sup> и «любое лицо» в соответствии с законодательством Норвегии.<sup>278</sup>

80. Помимо содержания публичной информации важно также в какой форме информация доступна для общественности. В соответствии с законодательством Эстонии владелец информации обязан предоставить доступ к данным в формате файла, структурированном таким образом, чтобы программные приложения могли легко идентифицировать, распознавать и извлекать определенные данные, включая отдельные констатации фактов и их внутреннюю структуру (машиночитаемый формат),

---

<sup>264</sup> Раздел 5/2.

<sup>265</sup> Разделы 14, 16.

<sup>266</sup> Раздел 13.

<sup>267</sup> Раздел 15.

<sup>268</sup> Разделы 17 и 18.

<sup>269</sup> Раздел 20.

<sup>270</sup> Раздел 21.

<sup>271</sup> Раздел 22.

<sup>272</sup> Раздел 23.

<sup>273</sup> Раздел 24.

<sup>274</sup> Раздел 25.

<sup>275</sup> Раздел 26.

<sup>276</sup> Статья 1.

<sup>277</sup> Раздел 10/1.

<sup>278</sup> Раздел 9.

а также в формате, который не зависит от платформы и доступен для общественности без каких-либо ограничений, препятствующих повторному использованию документов (открытый формат). Если преобразование открытых данных в цифровой формат, машиночитаемый формат или открытый формат невозможно или потребовало бы несопоставимо больших усилий, обладатель информации обязан предоставить доступ к открытым данным в их исходном формате или в любом другом формате.<sup>279</sup> В Латвии запрашиваемая информация предоставляется устно, письменно или, если это возможно, с использованием электронных средств связи.<sup>280</sup> В Норвегии административный орган должен с должным соблюдением надлежащей процедуры решить, каким образом документ должен быть обнародован, при этом может быть запрошена бумажная или электронная копия документа.<sup>281</sup>

81. Плата за доступ к самой публичной информации не взимается, однако ее обладатели могут взимать прямые расходы, связанные с ее предоставлением.<sup>282</sup>

82. Как правило, лица, запрашивающие доступ к публичной информации, не должны демонстрировать законный интерес в доступе<sup>283</sup> или это требуется только в особых случаях.<sup>284</sup> В случае с Норвегией в законе вообще не упоминается законный интерес.

83. Действует большое количество положений, требующих от владельцев публичной информации сделать процедуру предоставления доступа и сам доступ максимально быстрыми и простыми.<sup>285</sup>

84. Для обеспечения легкого доступа к публичной информации страны требуют от ее держателей разработать цифровой реестр всех документов, которые находятся в ведении держателя информации.<sup>286</sup>

85. Формы запроса на получение публичной информации описываются по-разному.

В Эстонии запрос должен содержать:

- «имя и фамилию лица, запрашивающего информацию;
- название юридического лица или ведомства в случае запроса на получение информации от имени ведомства или юридического лица;
- контактные данные лица, запрашивающего информацию (почтовый адрес или адрес электронной почты, номер факса или телефона), по которым владелец информации может предоставить информацию или связаться с лицом, запрашивающим информацию;
- содержание информации либо вид, наименование и содержание запрашиваемого документа либо необходимые сведения о документе, известные лицу, запрашивающему информацию;
- способ удовлетворения запроса на предоставление информации».<sup>287</sup>

В Латвии в запросе должны быть указаны имя, фамилия или наименование (фирма) заявителя, адрес, по которому информация должна быть направлена, и подпись заявителя.<sup>288</sup>

---

<sup>279</sup> Статья 3–1/4.

<sup>280</sup> Раздел 11/1.

<sup>281</sup> Раздел 30.

<sup>282</sup> Статья 25 Закона Эстонии, раздел 13 Закона Латвии и Раздел 8 Закона Норвегии.

<sup>283</sup> Раздел 10/3 Закона Латвии.

<sup>284</sup> Статья 3–1/5 Закона Эстонии.

<sup>285</sup> Статья 4/2 Закона Эстонии, раздел 29/1 Закона Норвегии.

<sup>286</sup> Статья 11 Закона Эстонии, раздел 9 Закона Латвии (где указываются «записи информации»), раздел 10 Закона Норвегии (где указывается «журнал»).

<sup>287</sup> Статья 14 Закона Эстонии.

В Норвегии запрос на доступ к информации должен относиться только к конкретному делу или в разумных пределах к делам определенного типа.<sup>289</sup>

86. Сроки выполнения запроса на получение публичной информации, как правило, довольно короткие: не более пяти рабочих дней в Эстонии,<sup>290</sup> от 7 до 30 дней (в зависимости от того, нуждается ли требуемая информация в дополнительной обработке) в Латвии<sup>291</sup> и «без необоснованных задержек» в Норвегии.<sup>292</sup>

87. Причины отказа в предоставлении доступа к публичной информации обычно те же, что и исключения из общего доступа к публичной информации. В Эстонии они дополнительно представлены в виде исчерпывающего списка, согласно которому обладатель информации должен отказаться от выполнения запроса на предоставление информации, если:

- к запрашиваемой информации применяются ограничения доступа и лицо, осуществляющее запрос информации, не имеет права доступа к запрашиваемой информации;

- владелец информации не владеет запрашиваемой информацией, не знает, кто ею владеет, и не может идентифицировать владельца запрашиваемой информации;

- выполнение запроса на предоставление информации невозможно, так как из запроса на предоставление информации непонятно, какую информацию запрашивает лицо, обращающееся с запросом на предоставление информации;

- лицо, запрашивающее информацию, не уплатило государственную пошлину либо не оплатило расходы, связанные с исполнением запроса на информацию, если государственная пошлина или иная плата установлена законом и обладатель информации не отозвал требование о необходимости покрытия затрат, понесенных в связи с предоставлением информации.<sup>293</sup>

Кроме того, владелец информации в Эстонии может отказать в удовлетворении запроса на информацию, если:

- запрашиваемая информация ранее уже предоставлялась лицу, запрашивающему информацию, и оно не предоставило обоснование необходимости повторного получения информации;

- информация, запрашиваемая у физического или частноправового юридического лица, не касается выполнения государственных обязанностей;

- выполнение запроса на предоставление информации потребовало бы изменения организации работы владельца информации, затруднило бы выполнение возложенных на него государственных обязанностей или потребовало бы неоправданно несоразмерных расходов в связи с большим объемом запрашиваемой информации;

- запрос на предоставление информации не может быть удовлетворен разовым предоставлением информации;

- для выполнения запроса на предоставление информации информация должна быть дополнительно систематизирована и проанализирована, и на ее основе должна быть задокументирована новая информация;

- судом установлено, что дееспособность лица, запрашивающего информацию, ограничена;

---

<sup>288</sup> Раздел 11/3.

<sup>289</sup> Раздел 28/2.

<sup>290</sup> Статья 18/1.

<sup>291</sup> Раздел 14.

<sup>292</sup> Раздел 28/2.

<sup>293</sup> Статья 23/1.



- отсутствуют контактные данные лица, запрашивающего информацию.<sup>294</sup>

88. В случае отказа в доступе к публичной информации лицо, подающее запрос, должно получить информацию о причинах отказа.<sup>295</sup>

89. Лицо, подавшее запрос и получившее отказ в предоставлении информации, всегда имеет право обжаловать такой отказ.<sup>296</sup>

### **2.5.2 Опыт Греции**

90. Нормативно-правовую базу по вопросам обеспечения в Греции можно разделить на две взаимодополняющие области: доступ граждан и заинтересованных сторон к информации и открытость действий и решений правительства.<sup>297</sup> Доступ граждан и заинтересованных сторон регулируется Конституцией<sup>298</sup> и восемью дополнительными законодательными актами,<sup>299</sup> а открытость деятельности и решений правительства регулируется Регламентом Парламента Греции и шестью дополнительными законодательными актами.<sup>300</sup>

91. Важные элементы прозрачности государственного сектора Греции также отражены в Национальном плане действий по противодействию коррупции на 2018–2021 годы<sup>301</sup> и в Национальном плане действий по развитию открытого правительства.<sup>302</sup>

92. В Греции существует целый ряд государственных учреждений, отвечающих за реализацию вышеупомянутых законодательных положений: Министерство цифрового управления,<sup>303</sup> Национальное управление по обеспечению прозрачности,<sup>304</sup> Омбудсмен Греции,<sup>305</sup> Единый орган государственных закупок Греции,<sup>306</sup> Верховный совет по отбору гражданского персонала,<sup>307</sup> отделы внутреннего аудита и Специальный Постоянный комитет Парламента по институтам и прозрачности.<sup>308</sup>

93. Безусловно, наиболее важными элементами прозрачности государственного сектора Греции являются многочисленные порталы и платформы открытых данных:

94. Инициатива Греции «Открытое Правительство» (<http://www.opengov.gr/>), запущенная в 2009 г., включает в себя три ключевых направления: открытые конкурсы

---

<sup>294</sup> Статья 23/2.

<sup>295</sup> Статья 23/3 Закона Эстонии, раздел 12 Закона Латвии, раздел 31 Закона Норвегии.

<sup>296</sup> В Эстонии либо в Надзорном органе, либо в Административном суде (Статья 46), в Латвии - в Административном суде (Раздел 15), в Норвегии - в органе, непосредственно вышестоящем по отношению к органу, отклонившему запрос (Раздел 32).

<sup>297</sup> Calliope Spanou and Manto Lampropoulou, *Transparent Policy in Greece: From Citizen Empowerment to anti-corruption and open data*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, 2022, [Transparency policy in Greece: From citizen empowerment to anticorruption and open data – Calliope Spanou and Manto Lampropoulou : ΕΛΙΑΜΕΠ \(eliamep.gr\)](#)

<sup>298</sup> Пункт 1 Статьи 5А: « Все лица имеют право на информацию, в соответствии с установленным в законе», пункт 3 статьи 10: «Компетентная (государственная) служба или орган обязаны в установленный срок отвечать на запросы о предоставлении информации и о представлении документов, особенно справок, подтверждающие документы и свидетельства (...)».

<sup>299</sup> Указ Президента № 28/2015, Закон № 4622/2019, Закон № 2690/1999, Закон № 3463/2006, Закон № 3852/2010, Кодекс надлежащего административного поведения (2012), Закон № 4727 /2020.

<sup>300</sup> Указ Президента № 105/2018, Закон № 4622/2019, Закон № 4727/2020, Закон № 3861/2010, Закон № 4412/2016.

<sup>301</sup> [NACAP 2018-2021 \(aead.gr\)](#).

<sup>302</sup> Обязательства по регистрации учреждений [[Δεσμεύσεις προς ενσωμάτωση στο](#)] на ([opengovpartnership.org](http://opengovpartnership.org)).

<sup>303</sup> [Министерство цифрового управления Греции | Цифровая платформа навыков и вакансий \(europa.eu\)](#).

<sup>304</sup> [Национальный орган по обеспечению прозрачности - HOME \(aead.gr\)](#)V.

<sup>305</sup> [Омбудсмен Греции \(synigoros.gr\)](#).

<sup>306</sup> [HSPPA - HOME \(eadahsy.gr\)](#).

<sup>307</sup> [Верховный совет по отбору гражданского персонала \(ASEP\)](#).

<sup>308</sup> Комитеты – Детальная информация [[Επιτροπές – Λεπτομέρειες](#)] ([hellenicparliament.gr](http://hellenicparliament.gr))

на занятие высших руководящих должностей и других должностей в государственном управлении, электронные обсуждения<sup>309</sup> и лаборатории OpenGov.<sup>310</sup>

95. Портал прозрачности (Diavgeia, <https://diavgeia.gov.gr/>) был создан в 2010 году, и все органы государственной власти обязаны публиковать свои акты и решения на Портале в качестве предварительного условия их действительности. Кроме того, все министерства и другие государственные учреждения, включая местные органы и государственные предприятия, обязаны публиковать данные об исполнении своего бюджета на своих веб-сайтах и на платформе Diavgeia.

96. Портал «UltraClarity» (<https://yperdiavgeia.gr/> («UltraClarity»): содержит все документы открытого правительства Греции: все документы, опубликованные через платформу Diavgeia, законодательство Греции, все тендеры и закупки, а также все заседания парламента Греции.

97. Data.gov.gr (<https://www.data.gov.gr/>) — это центральное хранилище публичных данных, обеспечивающее доступ к базам данных государственных учреждений, органов и организаций Греции.

98. Geodata.gov.gr (<https://geodata.gov.gr/>) работает с 2010 года и предоставляет открытые геопространственные данные и услуги для Греции.

99. На муниципальном уровне некоторые организации внедрили аналогичные платформы: муниципалитет Афин использует <https://www.cityofathens.gr/khe>, муниципалитет Салоников ведет платформу открытых данных [opendata.thessaloniki.gr](https://opendata.thessaloniki.gr) (<https://opendata.thessaloniki.gr/>), а муниципалитет Гортинии ведет <http://opendatagortynia.gr/>.

100. Правовая, институциональная и практическая база в Греции обеспечивает уровень прозрачности, который может служить образцом для многих других стран, несмотря на очевидный высокий уровень фрагментарности.

### **2.5.3. Опыт Словении**

101. В Словении специальное приложение под названием «Erar» доступно для всех в онлайн-режиме.<sup>311</sup> Оно основывается на положениях двух законов: Закона о доступе к публичной информации<sup>312</sup> и Закона о добропорядочности и предотвращении коррупции.<sup>313</sup> Приложение предоставляет общественности удобный доступ к информации о деятельности органов государственного сектора<sup>314</sup> и сопоставляет финансовые операции этих органов со связанными компаниями и их записями из Реестра хозяйствующих субъектов, тем самым обеспечивая более глубокое понимание связей между государственными и частными секторами. Недавно приложение пополнилось информацией о подарках, полученных органами государственного сектора, должниками по налогам, лоббистскими контактами и информацией об ограничении предпринимательской деятельности. Эта информация доступна любому желающему в свободном доступе в Интернете, регистрация не требуется. Работавшее до этого приложение под названием Supervisor в 2011 году получило награду Организации Объединенных Наций за выдающиеся достижения в государственной службе.

---

<sup>309</sup> До представления в Парламент законопроекты размещаются на платформе, где граждане и организации могут размещать комментарии, предложения и/или критические замечания.

<sup>310</sup> Объединение идей и предложений граждан, государственного и частного секторов.

<sup>311</sup> <https://erar.si>

<sup>312</sup> Официальный правительственный бюллетень Республики Словения, № 50/14.

<sup>313</sup> Официальный правительственный бюллетень Республики Словения, № 158/20.

<sup>314</sup> Институты и госпредприятия.

102. На сегодняшний день<sup>315</sup> было зарегистрировано 287 671 040 сделок между 6 472 государственными учреждениями и государственными предприятиями и 640 002 частными компаниями. Ежедневная информация о сделках обеспечивается использованием системы электронного выставления счетов государственной администрации Словении, и есть возможность инициировать базовый поиск<sup>316</sup> данных по двум параметрам поиска: имя плательщика - государственное учреждение и название компании или другого частного получателя платежа.<sup>317</sup> С полученной информацией можно проводить различные статистические операции, позволяющие проводить более глубокий анализ финансовых отношений между отдельными государственными органами и частными получателями государственных средств.

#### **2.5.4 Рекомендации по законодательству о доступе к публичной информации**

103. Исходя из опыта и передовой практики некоторых постсоциалистических стран, а также наработок и знаний, приобретенных другими странами, можно дать следующие рекомендации о том, как следует разрабатывать и внедрять законодательство о доступе к публичной информации:

- a) право на доступ к публичной информации должно быть закреплено в законе или даже в Конституции, если это уместно;
- b) на право на доступ к публичной информации не должны влиять различные кризисные ситуации в обществе, если иное не установлено законом;
- c) общедоступная информация – это информация, подготавливаемая, поддерживаемая и распространяемая публичными организациями;
- d) особое внимание следует уделить доступу к публичной информации о государственных расходах;
- e) публичными организациями являются публичные учреждения в строгом смысле слова во всех трех ветвях власти, самостоятельные публичные учреждения и государственные предприятия;
- f) право на доступ к публичной информации включает право на ее повторное использование, если это не запрещено или не ограничено законом или правами третьих лиц;
- g) право на доступ к публичной информации может быть ограничено только в исключительных случаях и законом исходя из узких и тщательно отобранных причин, не ставящих под угрозу основную идею общедоступности публичной информации;
- h) бенефициаром права запрашивать доступ к публичной информации является любое физическое или юридическое лицо, не обязанное демонстрировать законный интерес;
- i) запрос на доступ к публичной информации не должен быть мотивирован;
- j) плата за осуществление права на доступ к публичной информации не должна взиматься, за исключением прямых затрат на ее предоставление;
- k) форма запроса доступа к публичной информации должна быть простой и общедоступной;
- l) процедура доступа к публичной информации должна быть общедоступной, простой, оперативной и желательно цифровой;
- m) владельцы публичной информации должны размещать основную информацию об их организации и их деятельности на своих веб-сайтах, а также

---

<sup>315</sup> 17 января 2022 г.

<sup>316</sup> Который может быть расширен после получения основной информации об участниках сделки.

<sup>317</sup> Индивидуальные предприниматели и физические лица.

разрабатывать и вести общедоступный реестр всех документов, предпочтительно в электронной форме;

n) форма, в которой запрашиваемая информация предоставляется лицу, запрашивающему доступ к ней, должна, по возможности, соответствовать его выраженным запросам;

o) сроки выполнения запроса на предоставление доступа к публичной информации должны быть максимально короткими;

p) причины отказа в доступе к публичной информации должны быть ограничены и тщательно отобраны, чтобы не ставить под угрозу основную идею общедоступности публичной информации;

q) в случае отказа в доступе к публичной информации лицу, обратившемуся с запросом, должна быть предоставлена информация о причинах отказа в письменной форме;

r) лицо, которому было отказано в доступе к публичной информации, должно иметь право обжаловать это решение и в конечном итоге оспорить его в суде;

s) чрезмерная система секретности и ответственность за диффамацию неправомерно ограничивают право на доступ к публичной информации;

t) следует обеспечить обучение и повышение осведомленности государственных служащих в вопросах доступа к публичной информации;

u) некоторые должностные лица в государственных организациях должны специализироваться на отработке запросов на доступ к публичной информации;

v) странам следует рассмотреть вопрос о создании специализированных и независимых надзорных органов, обеспечивающих право на доступ к публичной информации;

w) странам следует рассмотреть возможность использования порталов открытых государственных данных;

x) необходимо найти надлежащий баланс между защитой частной жизни и другими правами лиц, и правом на доступ к публичной информации;

y) должны быть введены эффективные, пропорциональные и сдерживающие меры ответственности за преднамеренные нарушения законодательства о доступе к публичной информации.

## **2.6 Некоторые выводы касательно антикоррупционного законодательства пятнадцати постсоциалистических стран**

104. Анализ ситуации с законодательством в пятнадцати выбранных постсоциалистических странах в некоторых областях, важных для борьбы с коррупцией (специальные законы о предупреждении/пресечении коррупции, законы о конфликте интересов для различных категорий государственных должностных лиц, законы о декларациях об активах различных категорий государственных должностных лиц, законах об ответственности юридических лиц, законах о доступе к публичной информации) показывает, что лишь в нескольких странах необходимое законодательство еще не было принято.

105. В двух странах (Албании, Армении) нет специального законодательства о предупреждении или пресечении коррупции, в одной стране (Армении) нет законодательства в сфере конфликта интересов, в одной стране (Узбекистане) не принято законодательство об обязанности государственных должностных лиц декларировать свои активы, а в трех странах (Армении, Казахстане, Таджикистане) нет законодательства об ответственности юридических лиц. Отсутствие специального законодательства в этих областях не означает, что страны не имеют отдельных положений по этим направлениям в других законодательных актах, но отсутствие

законодательства, комплексно регулирующего ту или иную область, обычно указывает либо на отсутствие необходимой осведомленности/знаний, либо на отсутствие политической воли. Если отсутствие законодательства об ответственности юридических лиц можно легко объяснить отсутствием осведомленности/знаний или, скорее, путаницей, вытекающей из исторически применяемой субъективной ответственности правонарушителей;<sup>318</sup> то отсутствие других видов законодательства также может быть связано с отсутствием политической воли правительств соответствующих стран.

106. Из пятнадцати стран, упомянутых выше, не все являются членами всех имеющихся международных органов по мониторингу борьбы с коррупцией. Неучастие в таких органах, особенно если эти органы известны тщательными процессами мониторинга антикоррупционного законодательства, институтов и практики, по-видимому, создает проблему для не участвующих стран в том смысле, что им труднее достичь качественного скачка в своих усилиях по противодействию коррупции. Однако, как показывают примеры из выбранных пятнадцати стран, простое формальное участие в этих органах без подлинного желания действительно активно участвовать в национальных и международных усилиях по противодействию коррупции не способствуют темпам реализации антикоррупционных реформ в этих странах.

107. Вызывает разочарование тот факт, что даже членство в Европейском союзе как сильнейшем политическом образовании в Европе не сильно повлияло на антикоррупционные усилия и достижения некоторых вступивших в ЕС стран. Были приняты необходимые законодательные акты и созданы необходимые институты, но на практике существенных системных достижений в области борьбы с коррупцией по-прежнему нет.

108. Автору данной статьи представляется, что существует лишь ограниченная положительная корреляция между наличием, качеством и количеством антикоррупционного законодательства в постсоциалистических странах и его эффективностью в противодействии коррупции. Анализ законодательства всех пятнадцати стран показывает, что различия между странами в этой области существуют, но эти различия гораздо меньше, чем различия в уровне и характере коррупции и практических достижениях по противодействию коррупции тех же стран. Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на то, что наличие, качество и количество антикоррупционного законодательства, безусловно, необходимы для начала повышения эффективности национальных усилий по противодействию коррупции, этого далеко недостаточно для достижения значительных успехов на местах. Очевидно, что некоторые другие элементы гораздо важнее, чем просто наличие антикоррупционного законодательства.

### **3. НАЛИЧИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

109. До вступления в силу КПК ООН международные правовые документы не требовали от стран создания и содержания специализированных учреждений по противодействию коррупции. КПК ООН же требует создания специализированных учреждений по противодействию коррупции в области предупреждения (статья 6), правопорядка (статья 36) и сбора оперативной финансовой информации (статья 58). Странам разрешается принимать решение о создании одного или нескольких специализированных ведомств в области предупреждения или правопорядка. Как

---

<sup>318</sup> Описано выше, в п. 31.

правило, вновь образованным странам было гораздо легче создавать новые институты, в то время как развитые западные демократии не так легко пошли на это.

110. Помимо подразделений по сбору оперативной финансовой информации, в странах в основном было создано три типа специализированных институтов по противодействию коррупции: органы по предупреждению коррупции,<sup>319</sup> органы по обеспечению правоприменения и комбинированные учреждения, уполномоченные заниматься как предупреждением, так и обеспечением правопорядка.

111. Основными критериями для стран при принятии решения о создании учреждений с полномочиями по охране правопорядка были уровень доверия к существующим правоохранительным органам и их эффективность в противодействии коррупции: если существующие учреждения действовали профессионально, с надлежащим уровнем автономности,<sup>320</sup> и добивались ожидаемых результатов в борьбе с коррупцией, их не заменяли на новые институты. Если же правительства и граждане не могли им доверять, их использовали в политических целях или они были неэффективны, страны создавали новые институты, несмотря на многочисленные ожидаемые проблемы.<sup>321</sup>

112. После 2003 года, когда КПК ООН вступила в силу, в Европе и во всем мире прокатилась волна создания новых органов по противодействию коррупции. Но даже по прошествии многих лет многие из них не принесли ожидаемых результатов. Как следствие, в мире началась новая волна, на этот раз - волна критики. Однако несмотря на то, что было проведено множество подробных анализов, причины эффективности одних новых антикоррупционных органов и неэффективности других достоверно не выявлены. К настоящему времени волна неконструктивной критики прошла, что дает возможность по-новому с помощью анализа выявить причины [не]эффективности специализированных антикоррупционных органов.

113. Специализированные антикоррупционные органы сегодня являются частью регулярной системы противодействия коррупции во многих странах и нашли свое место в институциональной структуре этих стран. Исходя из многолетнего опыта можно сделать вывод, что эффективность работы правоохранительных органов по противодействию коррупции также является залогом признания<sup>322</sup> и эффективности специализированных превентивных органов по противодействию коррупции. Для этого есть две причины: во-первых, граждане постсоциалистических стран привыкли к проявлению государственной власти преимущественно через жесткие правоохранительные меры государственных институтов и поэтому не считают мягкие превентивные меры столь же эффективными; во-вторых, если граждане этих стран считают, что безнаказанность за коррупцию, особенно в отношении высокопоставленных государственных служащих, продолжает преобладать, их уважение к превентивным мерам и готовность участвовать в них крайне низки. Теоретически понятно, что меры по предотвращению и пресечению коррупции одинаково важны, но на практике граждане постсоциалистических стран по-прежнему возлагают большие надежды в первую очередь на эффективное правоприменение.

114. В Таблице 10 ниже указан год создания специализированных учреждений по противодействию коррупции в каждой анализируемой стране, а также тип учреждения:

---

<sup>319</sup> Этот термин также включает образовательные учреждения.

<sup>320</sup> Что в основном понималось как невосприимчивость к политическому давлению и руководству.

<sup>321</sup> Увеличение бюджетной нагрузки на страну, разделение между новыми и старыми ведомствами, недостаточное количество специалистов, зависть со стороны старых ведомств, проблемы с конституционным положением новых ведомств.

<sup>322</sup> Населением.

ПР (превентивное), ПО (правоохранительное) или К (комбинированное). Если в странах было принято несколько законодательных актов, касающихся создания специализированных органов по противодействию коррупции, указывается год создания последнего или наиболее важного из них в определенной категории.<sup>323</sup> Если существуют специализированные органы, занимающиеся только некоторыми аспектами борьбы с коррупцией, они также упоминаются ниже.

Таблица 10: Создание специализированных антикоррупционных институтов и их типы в некоторых постсоциалистических странах

<b>АЛБ</b>	<b>АРМ</b>	<b>Биг</b>	<b>БОЛ</b>
2003 - ПР <sup>324</sup> , 2019 - ПО <sup>325</sup>	2011 - ПР <sup>326</sup>	2010 - ПР <sup>327</sup>	2018 - ПР <sup>328</sup>
<b>ХОР</b>	<b>ГР</b>	<b>КЗ</b>	<b>ЛАТ</b>
2001 - ПО <sup>329</sup> , 2004 - ПР <sup>330</sup>	2003 - ПО <sup>331</sup> , 2021 - ПР <sup>332</sup>	2016 - К <sup>333</sup>	2002 - К <sup>334</sup>
<b>ЛИТ</b>	<b>ПОЛ</b>	<b>РУМ</b>	<b>СЛОВ</b>
2001 - К <sup>335</sup>	2006 - К <sup>336</sup>	2003 - ПО <sup>337</sup> , 2007 - Р <sup>338</sup>	2004 - Р <sup>339</sup> , 2011 - ПО <sup>340</sup>
<b>ТАДЖ</b>	<b>УКР</b>	<b>УЗБ</b>	
2007 - ПО <sup>341</sup> , 2010 - Р <sup>342</sup>	2014 - Р <sup>343</sup> , 2016 - ПО <sup>344</sup> , 2018 <sup>345</sup>	2001 - ПО <sup>346</sup> , 2017 - ПР <sup>347</sup>	

115. На основании Таблицы 10 выше можно установить следующие факты:

<sup>323</sup> По оценке автора настоящей статьи.

<sup>324</sup> Высшая инспекция по декларированию и аудиту активов и конфликтам интересов (ВИДРАКИ).

<sup>325</sup> Специальная антикоррупционная структура

<sup>326</sup> Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц.

<sup>327</sup> Агентство по предупреждению и координации борьбы с коррупцией.

<sup>328</sup> Комиссия по противодействию коррупции и конфискации незаконно приобретенного имущества.

<sup>329</sup> Управление по предупреждению коррупции и организованной преступности (USKOK).

<sup>330</sup> Комиссия по предотвращению конфликтов интересов.

<sup>331</sup> Специальная служба уголовного преследования по делам о легализации незаконных доходов.

<sup>332</sup> Совет по этике.

<sup>333</sup> Включены Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции (превентивные полномочия) с Национальным бюро по противодействию коррупции (правоохранительные полномочия)

<sup>334</sup> Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (КНАВ).

<sup>335</sup> Служба специальных расследований (ССР).

<sup>336</sup> Центральное антикоррупционное бюро (ЦАБ).

<sup>337</sup> Национальное антикоррупционное подразделение Прокуратуры (DNA).

<sup>338</sup> Национальное агентство добропорядочности (NIA).

<sup>339</sup> Комиссия по предупреждению коррупции.

<sup>340</sup> Специализированная государственная прокуратура.

<sup>341</sup> Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

<sup>342</sup> Национальный координационный совет по противодействию коррупции.

<sup>343</sup> Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК).

<sup>344</sup> Национальное антикоррупционное бюро (НАБУ) и Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП).

<sup>345</sup> Высший антикоррупционный суд Украины (ВАКС).

<sup>346</sup> Управление по борьбе с экономической преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры.

<sup>347</sup> Республиканская межведомственная комиссия по противодействию коррупции.

- в трех странах (Армении, БиГ, Болгарии) были созданы специализированные превентивные антикоррупционные ведомства, четыре страны (Казахстан, Латвия, Литва, Польша) сделали выбор в пользу комбинированных специализированных антикоррупционных ведомств и в восьми странах (Албании, Хорватии, Грузии, Румынии, Словении, Таджикистане, Украине, Узбекистане) параллельно созданы превентивные и правоохранительные ведомства;

- в двух странах (Албании, Украине) созданы специализированные суды по делам о коррупции,<sup>348</sup> а также в одной стране (Украине) есть два разных специализированных правоохранительных органа по противодействию коррупции, один для расследования коррупции, НАБУ, а другой для осуществления преследования за коррупцию, САП;

- в четырех странах (Албании, Латвии, Литве, Украине) созданы специализированные правоохранительные органы по противодействию коррупции, ответственные за расследование коррупционных правонарушений, в форме независимых ведомств, а в 6 странах (Хорватии, Грузии, Румынии, Словении, Украине, Узбекистане) специализированные правоохранительные структуры по противодействию коррупции входят в состав прокуратуры с разным уровнем автономности;

- уровень автономности специализированных антикоррупционных прокуратур в 3-х странах (Хорватии, Румынии, Украине) очень высокий, что практически делает их независимыми прокурорскими учреждениями;

- восемь специализированных превентивных антикоррупционных ведомств (в Армении, БиГ, Болгарии, Румынии, Словении, Таджикистане, Украине, Узбекистане) имеют общие превентивные антикоррупционные задачи, а другие (в Албании, Хорватии, Грузии, Таджикистане) отвечают только за определенные компоненты предотвращения коррупции, например сбор деклараций об активах, решение конфликтов интересов или реализацию национальной антикоррупционной политики.

116. Международные органы антикоррупционного мониторинга также проводят оценку создания и функционирования специализированных учреждений по противодействию коррупции в своих государствах-членах. Ниже представлены некоторые из последних результатов оценки в пятнадцати постсоциалистических странах:

- В **Албании** «Высшая инспекция по декларированию и аудиту активов и конфликтам интересов (ВИДРАКИ) отвечает за получение и рассмотрение деклараций об активах и интересах от ЛВИФ и сотрудников полиции. В целях эффективности необходимо в кратчайшие сроки запустить электронную платформу для представления и публикации этих деклараций, и ВИДРАКИ необходимо улучшить свои возможности и процедуры мониторинга. В свою очередь, дела, переданные ВИДРАКИ в прокуратуру, нуждаются в надлежащем рассмотрении».<sup>349</sup>

- «В **Армении** нет единого специализированного правоохранительного органа по противодействию коррупции. Структуры органов следствия и прокуратуры обеспечивают некоторую специализацию следователей и прокуроров по делам, связанным с коррупцией. Очень часто соответствующие следователи и прокуроры наряду с коррупционными делами занимаются другими делами. В отчете подчеркивается необходимость обеспечения реальной независимости правоохранительных органов, занимающихся коррупционными делами, и недопущения

---

<sup>348</sup> В случае Албании также по организованной преступности.

<sup>349</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки в Албании, Отчет об оценке от октября 2020 г., стр. 4, [GRECO \(coe.int\)](https://www.greco.int/).



любого давления и непропорционального вмешательства в расследование и судебное преследование по фактам коррупции».<sup>350</sup>

- «В своем последнем отчете по **Боснии и Герцеговине** Европейская комиссия заявила, что несмотря на то, что страна имеет определенный уровень подготовки в противодействии коррупции и в 2014 году был достигнут определенный прогресс, правовая и институциональная база в стране остается слабой и неадекватной».<sup>351</sup>

- «В **Болгарии** Закон о противодействии коррупции и конфискации незаконно приобретенного имущества (далее «Закон о противодействии коррупции») был принят Национальным собранием 12 января 2018 г. и вступил в силу 23 января 2018 г. Согласно этому закону, создан единый антикоррупционный орган – Комиссия по противодействию коррупции и конфискации незаконно приобретенного имущества, совмещающая функции по проверке деклараций об активах и выявлению конфликта интересов, а также незаконно нажитого имущества высших государственных должностных лиц, в том числе членов Парламента».<sup>352</sup>

- «За прошедшие годы специализированная прокуратура, Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (УПКОП) в Хорватии и его недавно созданный аналог в полиции (PN-УПКОП) накопили солидный послужной список в расследовании и преследовании в судебном порядке преступлений, связанных с коррупцией на высоком уровне, с предъявлением нескольких обвинительных заключений против лиц, ранее занимавших высшие исполнительные должности (в том числе по давно тянувшимся делам против бывшего премьер-министра). Аналогичным образом, с превентивной стороны, Комиссия по предотвращению конфликтов интересов сыграла активную роль в соблюдении Закона о предотвращении конфликтов интересов, в частности, когда речь идет о лицах, занимающих или занимавших высшие руководящие должности».<sup>353</sup>

- «В **Грузии** было создано несколько специализированных подразделений для расследования и судебного преследования коррупции, что является долгожданным шагом. Однако, согласно докладу, размещение антикоррупционного ведомства в составе Службы безопасности вызывает сомнения. Озабоченность вызывает также концентрация как расследования, так и судебного преследования в рамках службы прокуратуры. Совместное размещение следователей и прокуроров может подрывать систему сдержек и противовесов при осуществлении власти, которая должна существовать в качестве защиты от недостаточно мотивированных расследований и бездействия в необходимых случаях. Также можно повысить автономность отдела по борьбе с коррупцией в составе прокуратуры».<sup>354</sup>

- «После предыдущего раунда мониторинга в **Казахстане** было проведено несколько институциональных реорганизаций антикоррупционного ведомства. В ходе последней реорганизации, в 2016 году было создано Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, в структуру которого также

---

<sup>350</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Армении, Четвертый раунд

Мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 14, 2018, [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](#).

<sup>351</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Боснии и Герцеговине, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 8, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 2E Final BiH PUBLIC](#).

<sup>352</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Болгарии, Отчет от декабря 2019 г., стр. 3, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>353</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки Хорватии, Отчет об оценке от декабря 2019 г., стр. 6, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>354</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Грузии, Четвертый раунд Мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 10, 2016, [OECD-ACN-Georgia-Round-4- Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

входит Национальное бюро по противодействию коррупции. В компетенцию Агентства, как и было рекомендовано, теперь входит разработка и координация реализации антикоррупционной политики. Не было прогресса в обеспечении независимости специализированного антикоррупционного органа».<sup>355</sup>

- В **Латвии** «создание в 2002 году Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB) до сих пор считается важной вехой в противодействии коррупции. С тех пор KNAB претерпел ряд реформ и время от времени страдал от нехватки человеческих и финансовых ресурсов. Независимость KNAB постоянно вызывает озабоченность».<sup>356</sup>

- В **Литве** «в этой области ответственность возложена на несколько учреждений: Комиссия по этике и процедуре Сейма (парламента), Комиссия по судейской этике и дисциплине, Судебная палата чести и Комиссия по этике прокуроров имеют конкретные полномочия в отношении поведения членов парламента, судей и прокуроров соответственно. Другие учреждения, а именно Специальная следственная служба и Главная комиссия по служебной этике, обладают более общей компетенцией. Всем им необходимо наладить более тесное сотрудничество в повышении осведомленности и обеспечении соблюдения антикоррупционных правил, особенно в отношении конфликта интересов».<sup>357</sup>

- «Центральное антикоррупционное бюро» (ЦАБ), созданное законом в 2006 году, является центральным антикоррупционным органом **Польши**. В его состав входят 880 офицеров и служащих. Это регулируется Законом о ЦАБ, в котором говорится, что ЦАБ является учреждением государственной администрации, глава которого сам является центральным органом этой администрации».<sup>358</sup>

- В **Румынии** «существующие механизмы по предотвращению коррупции среди государственных должностных лиц в целом и для сохранения неподкупности парламентариев часто накапливались годами таким образом, что это приводило к непоследовательной правовой базе и хрупкому равновесию. В последние годы было сделано несколько попыток со стороны парламента внести поправки в уголовно-правовые механизмы, а также подорвать авторитет и полномочия таких ведомств, как Национальное агентство по неподкупности и Национальное управление по борьбе с коррупцией».<sup>359</sup>

- В **Словении** «...отсутствие достаточных средств и политической поддержки привело к отставке, в знак протеста, руководства КПК в 2013 году».<sup>360</sup> С тех пор, к сожалению, Комиссия столкнулась с дополнительными проблемами, среди которых напряженность среди ее руководства и в отношениях с другими ведомствами, уход многих опытных сотрудников и прекращение дел судами по процессуальным причинам. Это привело к снижению общественного доверия к Комиссии и уменьшению количества жалоб, которые она получает».<sup>361</sup>

---

<sup>355</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Казахстане, Четвертый раунд Мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 4, 2017, [OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>356</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки в Латвии, Отчет об оценке от июня 2018 г., стр. 7, [16808cdc91 \(coe.int\)](#).

<sup>357</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Литве, Отчет об оценке от декабря 2014 г., стр. 5, [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](#).

<sup>358</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Польше, Отчет об оценке от декабря 2018 г., стр. 13, [GRECO \(coe.int\)](#).

<sup>359</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Румынии, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 8, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 4E Final Romania PUBLIC \(2\)](#).

<sup>360</sup> Комиссия по предотвращению коррупции.

<sup>361</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Словении, Отчет об оценке от декабря 2017 г., стр. 8, [Fifth Round Evaluation \(coe.int\)](#).

- «За борьбу с коррупцией в **Таджикистане** отвечают несколько правоохранительных органов, в том числе Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, отвечающее за выявление и расследование коррупционных правонарушений, а также прокуратура, МВД, Комитет национальной безопасности, налоговые и таможенные органы. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией отвечает за координацию между антикоррупционными органами и аналитическую работу, а органы прокуратуры отвечают за статистический мониторинг. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией является специализированным антикоррупционным органом, отвечающим за оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное расследование по большинству дел о коррупции».<sup>362</sup>

- «Коренные изменения произошли в институциональном ландшафте органов уголовной юстиции в сфере противодействия коррупции в **Украине**. Было завершено создание Национального антикоррупционного бюро (НАБУ), оно заработало в полную силу и смогло оправдать ожидания по проведению действительно громких расследований. С тех пор была создана Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП), которая также заработала в полную силу. Опять же, как и НАБУ, она давала процессуальные указания по делам НАБУ и передавала в суды громкие дела. К сожалению, дальнейшее продвижение по этим делам на этом остановилось. Тем не менее, эти два новых института (НАБУ и САП) продемонстрировали, что высокопоставленные государственные должностные лица и крупная коррупция больше не выходят за рамки компетенции правоохранительных органов страны. Они также направили несколько тревожных сообщений влиятельным олигархам и коррумпированным высокопоставленным должностным лицам в государственном управлении Украины. В какой-то степени их упорство в борьбе с коррупцией на высокопоставленном уровне и их попытки сохранить независимость вызвали негативную реакцию. На них осуществляются нападки в разных формах: через СМИ и законодательные инициативы, расследования и преследования их руководства и сотрудников, а также посредством различных других методов, применяемых для того, чтобы мешать им выполнять свою работу. Необходимо принять меры для сохранения их независимости и окончательного разрешения накопившихся у них дел».<sup>363</sup>

- В **Узбекистане** «в отчете также критикуется возложение функций по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями на органы государственной безопасности и рекомендуется рассмотреть вопрос о снятии с них таких функций в связи с их высоким коррупционным риском. Также целесообразно создать или назначить орган (подразделение), который будет отвечать за обнаружение, отслеживание, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе имуществом за границей».<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 7, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4- Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

<sup>363</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Украине, Четвертый раунд Мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 12, 2017, [OECD-ACN-4th-Round-Report- Ukraine-ENG.pdf](#)

<sup>364</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане, Четвертый раунд Мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 13, 2019, [Реформы в области противодействия коррупции в Узбекистане \(oecd.org\)](#).

117. На основании выводов международных органов антикоррупционного мониторинга и общедоступной информации необходимо также отметить следующие факты:

- между странами существуют значительные различия в количестве созданных, упраздненных и реорганизованных специализированных органов по противодействию коррупции. Принимая во внимание только наиболее важные антикоррупционные институты пятнадцати стран, можно увидеть, что за последние 30 лет в этих странах было создано следующее количество специализированных антикоррупционных институтов: Албания - 7, Армения - 4, БиГ - 2, Болгария - 6, Хорватия - 2, Грузия - 6, Казахстан - 4, Латвия - 2, Литва - 5, Польша - 3, Румыния - 2, Словения - 3, Таджикистан - 4, Украина - 9, Узбекистан - 4;

- страной с наибольшим количеством специализированных антикоррупционных ведомств, которые были созданы и некоторые из которых были упразднены в период с 1998 по 2018 год, является Украина;

- последнее созданное антикоррупционное ведомство в Албании, Специальная антикоррупционная структура, состоит из Национального бюро расследований, Специальной прокуратуры и Специального суда по борьбе с коррупцией и организованной преступностью;

- в четырех странах (БиГ, Хорватии, Латвии, Румынии) было создано только два специализированных ведомства по противодействию коррупции, но есть существенные различия в их полномочиях и практических достижениях;

- существуют разные причины создания большого количества органов по противодействию коррупции, начиная от приспособления функционирования органов к новым национальным условиям и заканчивая снижением эффективности уже созданных органов путем их упразднения и образования новых;

- как правило, страны с большим количеством антикоррупционных органов обычно менее эффективны в усилиях по борьбе с коррупцией (Албания, Болгария, Украина) или их успехи в борьбе с коррупцией не являются следствием деятельности этих органов (Грузия);

- как правило, страны с простой структурой антикоррупционных органов (Хорватия, Латвия, Румыния, Словения) более эффективно борются с коррупцией, чем другие;

- очень разные структуры антикоррупционных органов в постсоциалистических странах, являющихся членами ЕС, указывают на то, что в ЕС нет единого стандарта относительно характера и структуры антикоррупционного институционального устройства государств-членов ЕС;

- абсолютной необходимостью является обеспечение реальной независимости специализированных антикоррупционных органов и исключение любого давления и неправомерного вмешательства в их деятельность;

- сомнительно наделение служб по сбору оперативной информации полномочиями по предотвращению или пресечению коррупции;

- наделение одного и того же органа полномочиями как по расследованию коррупционных дел, так и по судебному преследованию может привести к серьезным юридическим проблемам;

- в странах с несколькими специализированными антикоррупционными ведомствами довольно часто возникает вопрос координации их деятельности и взаимодействия;

- антикоррупционные ведомства в разных странах сильно различаются по численности персонала, что не всегда отражает масштабы страны или полномочия ведомств;

- эффективность антикоррупционных ведомств меняется с течением времени: как правило, сразу после создания их эффективность низкая и повышается лишь постепенно (Хорватия), но бывают и случаи, когда эффективность вновь созданных агентств значительно снижается через несколько лет (Словения);

- многие антикоррупционные ведомства были созданы в результате прямого давления со стороны международных организаций;<sup>365</sup>

- поддержка в создании и функционировании антикоррупционных ведомств является наиболее предпочитаемой формой поддержки со стороны международных и иностранных доноров в постсоциалистических странах, часто вкупе с отсутствием оценки деятельности новых агентств;

- есть случаи, когда очевидно, что правительства создавали антикоррупционные ведомства, потому что их создание было условием достижения других целей: вступление в ЕС (Словения), получение безвизового режима (БиГ), ответ на давление международных организаций (Болгария);

- есть также случаи, когда эффективность деятельности антикоррупционных ведомств сильно зависит от характера и участия правительства в стране (Румыния) не потому, что эти ведомства могут что-то изменить в своей работе, а потому, что правительства объективно препятствуют их работе;<sup>366</sup>

- распространенной ошибкой при создании новых антикоррупционных ведомств, особенно в правоохранительной области, является мнение о том, что помимо нового ведомства другим ведомствам в стране нет необходимости продолжать заниматься проблемами коррупции, что автоматически приводит к снижению мотивации и усилий этих ведомств и, как следствие, общему снижению антикоррупционных усилий в стране;<sup>367</sup>

- наиболее эффективными механизмами, используемыми правительствами для замедления работы антикоррупционных органов в своих странах, являются изменения в соответствующем законодательстве, проблемы с бюджетом и политическое назначение на высшие должности в этих органах;<sup>368</sup>

- специализированные антикоррупционные органы не застрахованы от внутренних споров;<sup>369</sup>

- когда антикоррупционные органы в постсоциалистических странах начинают эффективно функционировать, их руководители, как правило, сталкиваются с жестким политическим давлением;

- если политики не могут повлиять на существующие структуры управления, они заботятся о том, чтобы они могли влиять на будущие структуры; поэтому автономность, беспристрастность и меритократический характер процедур отбора чрезвычайно важны для обеспечения устойчивости усилий антикоррупционных органов;

- как только антикоррупционные органы становятся эффективными, они также подвергаются опасности;

- граждане постсоциалистических стран оценивают эффективность деятельности отдельных антикоррупционных органов через оценку эффективности всей системы противодействия коррупции в своих странах.

---

<sup>365</sup> ЕС, Совет Европы – ГРЕКО, АКС ОЭСР.

<sup>366</sup> Создавая юридические препятствия, уменьшая бюджет, применяя прямое политическое давление, используя клеветнические кампании в СМИ.

<sup>367</sup> В силу своей специализации вновь созданные антикоррупционные ведомства обычно занимаются только ограниченным числом наиболее опасных коррупционных явлений в своих странах.

<sup>368</sup> Умышленно назначая слабых или неспособных кандидатов, не имеющих опыта борьбы с коррупцией.

<sup>369</sup> Например, споры между членами руководства.

### **3.1 Некоторые выводы о специализированных институтах по противодействию коррупции в пятнадцати постсоциалистических странах**

118. В пятнадцати анализируемых постсоциалистических странах существует множество специализированных ведомств по противодействию коррупции. Они сильно отличаются по своему мандату, полномочиям, масштабам, уровню независимости и автономности, а также по положению в структуре национальных государственных органов.

119. Темпы создания специализированных ведомств по противодействию коррупции, предоставляемые им полномочия и препятствия, с которыми они часто сталкиваются в части ресурсов и кадров, показывают, что лишь некоторые правительства анализируемых стран действительно хотят бороться с коррупцией. В большинстве стран создание специализированных антикоррупционных институтов было либо ответом на принуждение со стороны международных организаций, либо преследовало другие цели.

120. Во многих анализируемых странах можно наблюдать, что периодическое эффективное функционирование специализированных антикоррупционных ведомств стало своего рода «неприятным сюрпризом» для политических элит этих стран, чего они никак не ожидали. Как правило, сразу начинались усилия на законодательном уровне - путем внесения изменений в законодательство, на институциональном уровне - путем реструктуризации существующих структур или создания новых, или на практическом уровне - путем сокращения ресурсов для их работы, направленные на сдерживание дальнейшей эффективности этих ведомств. В некоторых странах смена правительств напрямую влияет на их отношение к специализированным антикоррупционным ведомствам.

121. Во многих странах наблюдаются постоянные попытки неправомерного влияния или даже контроля за деятельностью специализированных антикоррупционных ведомств. Если эти попытки не увенчиваются успехом, против этих ведомств или их управленческих структур организуются клеветнические кампании, ссылаясь на их «политически мотивированные» действия, либо превращая их в объекты насмешек.

122. Когда специализированные антикоррупционные ведомства достигают уровня всеобщего признания и уважения в своих странах, широкая общественность становится их самым сильным союзником, помогая им выжить и функционировать с желаемым уровнем независимости или автономности.

123. Успешные руководители и другие представители специализированных антикоррупционных ведомств довольно часто сталкиваются с репрессивными мерами и трудностями в дальнейшей карьере из-за своей работы в антикоррупционной сфере.

124. В очень небольшой группе стран, проявляющих подлинную политическую волю к борьбе с коррупцией, специализированные антикоррупционные ведомства являются гарантией эффективности усилий по борьбе с коррупцией.

### **3.2 Передовая практика в области специализированных институтов по противодействию коррупции**

125. Поскольку одна из задач настоящего документа состоит в том, чтобы рекомендовать решения для более эффективного предотвращения коррупции, следующие специализированные превентивные антикоррупционные ведомства представляют собой передовую практику функционирования превентивных антикоррупционных органов: Агентство по борьбе с коррупцией (АБК) Республики Сербия, Комиссия по предупреждению коррупции (КПК) Республики Словения и

Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции (НАПК) Украины. Важнейшими особенностями этих ведомств являются следующие:

126. Все антикоррупционные органы, проанализированные в этом разделе, были созданы в соответствии с законом, и все они являются юридическими лицами.<sup>370</sup>

127. Примечательно, что все три закона о создании превентивных антикоррупционных ведомств содержат определение коррупции. Согласно законодательству Сербии, коррупция – это «отношения, возникающие, когда государственная должность, социальный статус или влияние используются для получения личной выгоды для себя или другого лица».<sup>371</sup> Согласно законодательству Словении, коррупция «означает любое нарушение в надлежащем поведении должностных лиц и ответственных лиц в государственном или частном секторе, а также поведение лиц, инициирующих такие нарушения, или лиц, извлекающих из этого выгоду, с целью прямого или косвенного обещания, предложения или предоставления неправомерной выгоды, или с целью получения, требования или ожидания неправомерной выгоды, для собственной выгоды или выгоды любого другого лица».<sup>372</sup> Согласно Закону Украины, коррупцией является «использование лицом, указанным в части первой статьи 3 настоящего Закона, предоставленных ему служебных полномочий или связанных с ними возможностей с целью получения неправомерной выгоды или принятия такой выгоды или принятия обещания/предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание/предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, указанному в части первой статьи 3 настоящего Закона, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий или связанных с ними возможностей».<sup>373</sup>

128. Структура проанализированных органов по противодействию коррупции сильно различается: в Сербии органами АБК являются Правление и Директор.<sup>374</sup> В Словении управление КПК осуществляется коллегиальным органом, состоящим из председателя и двух заместителей председателя.<sup>375</sup> В Украине управление НАПК осуществляется Председателем<sup>376</sup> и контролируется Общественным советом.<sup>377</sup>

129. Независимость антикоррупционных органов подчеркивается во всех трех законах. В Сербии АБК является «независимым государственным органом», подотчетным Национальному собранию Республики Сербия.<sup>378</sup> В Словении КПК является «автономным и независимым государственным органом»,<sup>379</sup> а в Украине в Законе есть целая статья, описывающая гарантии независимости НАПК.<sup>380</sup>

---

<sup>370</sup> Закон о предупреждении коррупции ([Law on prevention of corruption – Агенција за спречавање корупције \(acas.rs\)](#) Сербии, Закон о неподкупности и предупреждении коррупции ([ZIntPK 2011 - ENG za tisk \(kpk-rs.si\)](#) Словении и Закон о предупреждении коррупции ([default.aspx \(coe.int\)](#) Украины).

<sup>371</sup> Статья 2/1/1.

<sup>372</sup> Статья 4/1/1.

<sup>373</sup> Статья 1/1/6.

<sup>374</sup> Статья 8.

<sup>375</sup> Статья 7.

<sup>376</sup> Статья 5/1.

<sup>377</sup> Статья 14/2.

<sup>378</sup> Статья 3.

<sup>379</sup> Статья 5.

<sup>380</sup> Статья 9: (1) Независимость Национального агентства от влияния или вмешательства в его деятельность гарантируется: 1) специальным статусом Национального агентства; 2) особым порядком отбора, назначения и прекращения полномочий Председателя Национального агентства; 3) особым, установленным законом порядком финансирования и материально-технического обеспечения Национального агентства; 4) надлежащими условиями оплаты труда Председателя, заместителей Председателя Национального агентства

130. Финансирование трех антикоррупционных органов во всех трех странах подробно разъясняется в соответствующих законах. В Сербии средства для работы Агентства выделяются из специального раздела бюджета Республики Сербия, а также из других источников в соответствии с законом.<sup>381</sup> В Словении средства для работы Комиссии выделяются из бюджета Республики Словения по предложению Комиссии, и Комиссия также самостоятельно принимает решения об использовании бюджетных средств.<sup>382</sup> В Украине финансовая поддержка НАПК осуществляется из Государственного бюджета Украины. Финансирование НАПК из любых других источников запрещается, кроме случаев, предусмотренных международными договорами, обязательность которых утверждена Верховной Радой Украины, или проектами международной технической помощи.<sup>383</sup>

131. Имеются существенные различия в вопросах назначения органов управления анализируемых антикоррупционных органов. В Сербии директор избирается Национальным собранием большинством голосов всех депутатов после публичного конкурса, объявляемого Министерством юстиции, и специальной конкурсной процедуры, проводимой Комиссией Судебной академии по выборам директора Агентства.<sup>384</sup> В Словении председатель и заместители председателя назначаются Президентом Республики после процедуры отбора, проводимой отборочной

---

и служащих аппарата Национального агентства, определенными этим и другими законами; 5) прозрачностью его деятельности; 6) иным способом, определенный настоящим Законом. (2) Председатель, заместитель Председателя Национального агентства и служащие аппарата Национального агентства при исполнении возложенных на них обязанностей являются представителями власти, действуют от имени государства и находятся под его защитой. (3) Использование Национального агентства в партийных, групповых или частных интересах не допускается. Деятельность политических партий в Национальном агентстве запрещается. (4) Запрещается вмешательство государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, политических партий, общественных объединений, других лиц в деятельность Национального агентства по выполнению возложенных на него обязанностей. Любые письменные или устные указания, требования, поручения и т. п., направленные в Национальное агентство или его работников, касающиеся полномочий Национального агентства, но не предусмотренные законодательством Украины, являются неправомерными и не должны выполняться. В случае получения такого указания, требования, поручения и т. д. сотрудник Национального агентства безотлагательно информирует об этом в письменной форме Председателя Национального агентства. (5) Сообщение о подозрении в совершении уголовного преступления Председателю, заместителю Председателя Национального агентства может быть осуществлено только Генеральным прокурором (исполняющим обязанности Генерального прокурора) или заместителем Генерального прокурора - руководителем Специализированной антикоррупционной прокуратуры. С ходатайством об отстранении от должности председателя или заместителя Председателя Национального агентства, который подозревается или обвиняется в совершении уголовного преступления имеет право обратиться в установленном законом порядке Генеральный прокурор, его заместитель или руководитель Специализированной антикоррупционной прокуратуры. (6) Председатель, заместитель Председателя Национального агентства, служащие аппарата Национального агентства, их близкие лица и их имущество находятся под защитой государства. В случае поступления соответствующего заявления от Председателя, заместителя Председателя Национального агентства органы Национальной полиции принимают необходимые меры для обеспечения безопасности Председателя, заместителя Председателя Национального агентства и их близких лиц, сохранения их имущества. (7) Посягательство на жизнь и здоровье Председателя, заместителя Председателя Национального агентства, служащего аппарата Национального агентства, их близких лиц, уничтожения или повреждения их имущества, угроза им убийством, насилием или повреждением имущества влекут за собой ответственность, установленную законом. (8) Председатель, заместитель Председателя Национального агентства имеют право на обеспечение средствами защиты, которые предоставляются им органами Национальной полиции.

<sup>381</sup> Статья 4.

<sup>382</sup> Статья 6,

<sup>383</sup> Статья 17/1.

<sup>384</sup> Статья 11, 12 и 13.



комиссией, состоящей из пяти членов, представляющих Правительство Республики Словения, Национальное собрание Республики Словения, НПО, занимающиеся вопросами предупреждения коррупции, Судебный совет и Совет должностных лиц.<sup>385</sup> В Украине Председатель НАПК назначается по результатам открытого конкурсного отбора, проводимого Конкурсной комиссией по отбору на должность Председателя Национального агентства в составе трех человек, определяемых Кабинетом Министров Украины, и трех человек, определяемых Кабинетом Министров Украины на основании предложений международных доноров, которые оказывали Украине международную техническую помощь в сфере предотвращения и противодействия коррупции.<sup>386</sup>

132. Причины отстранения от должности руководителей антикоррупционных органов одинаковы во всех странах. В Сербии директор может быть уволен, если он становится членом политической партии и/или политической организации, если он осужден за совершение уголовного преступления на срок не менее шести месяцев или за наказуемое преступление, которое делает его недостойным занимать государственную должность или если установлено, что он нарушил законодательство по вопросам предупреждения коррупции.<sup>387</sup> В Словении председатель и заместители председателя могут быть отстранены от должности, если они подают заявление об освобождении от должности; если они осуждены вступившим в законную силу приговором и приговорены к лишению свободы; если они навсегда утратили способность выполнять свои должностные обязанности; и, если они не перестали выполнять какую-либо дополнительную работу или функцию.<sup>388</sup> В Украине глава НАПК освобождается от должности в случае: назначения или избрания на другую должность с его согласия; достижения возраста 65 лет; невозможности выполнять свои обязанности по состоянию здоровья в соответствии с заключением медицинской комиссии, создаваемой специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере здравоохранения; вступления в законную силу решения суда о признании его недееспособным или ограниченно дееспособным, признания безвестно отсутствующим или умершим; вступления в законную силу обвинительного приговора в отношении него; прекращения ним гражданства Украины или его выезда на постоянное место жительства за пределы Украины; подачи заявления об освобождении от должности по собственному желанию, отставки и смерти.<sup>389</sup>

133. Хотя анализируемые антикоррупционные органы имеют ряд общих черт, их компетенции сильно различаются:

В Сербии Агентство по борьбе с коррупцией:

- осуществляет надзор за выполнением стратегических документов, представляет в Национальное собрание отчет об их выполнении с рекомендациями для принятия мер, предоставляет ответственным лицам рекомендации по устранению недостатков в реализации стратегических документов и инициирует внесение изменений и дополнений в стратегические документы;

- принимает общие нормативные акты;

- возбуждает и ведет дела по установлению фактов нарушений Закона и выносит меры в соответствии с ними;

- принимает решения о наличии конфликта интересов;

---

<sup>385</sup> Статья 9.

<sup>386</sup> Статья 6.

<sup>387</sup> Статья 16.

<sup>388</sup> Статья 22/1.

<sup>389</sup> Статья 5/5.

- выполняет задачи в соответствии с законодательством о финансировании политической деятельности и/или законодательством о лоббировании;
- предъявляет уголовные обвинения, ходатайства о возбуждении производства по правонарушениям и инициативы о возбуждении дисциплинарного производства;
- ведет и публикует Реестр государственных должностных лиц и Реестр активов и доходов государственных должностных лиц служащих в соответствии с Законом;
- проверяет декларации об активах и доходах, представляемые государственными должностными лицами;
- ведет и проверяет данные из записей, указанных в Законе;
- принимает меры по жалобам, подаваемым физическими и юридическими лицами;
- дает заключения о применении Закона по собственной инициативе или по запросу физических или юридических лиц и занимает важные позиции в применении Закона;
- инициирует принятие или изменение нормативных актов, предоставляет заключения по оценке коррупционных рисков в законопроектах в сферах, которые особенно подвержены коррупционным рискам, и заключения по законопроектам, регулирующим вопросы, затрагиваемые ратифицированными международными соглашениями в области предупреждения и борьбы с коррупцией;
- исследует ситуацию в области коррупции, анализирует коррупционные риски и готовит отчеты с рекомендациями по устранению рисков;
- осуществляет надзор за принятием и реализацией планов добросовестности;
- принимает Программу обучения и инструкции в области предотвращения коррупции и осуществляет контроль за проведением обучения в органах государственной власти;
- выполняет задачи, связанные с международным сотрудничеством в сфере предупреждения коррупции;
- выполняет иные задачи, предусмотренные законодательством.<sup>390</sup>

В Словении на Комиссию по предупреждению коррупции возложены следующие обязанности:

- готовить экспертную базу для укрепления добросовестности и программ обучения;
- проводить обучение лиц, ответственных за планы добросовестности;
- готовить вместе с представителями приравненных к ним публично-правовых лиц или их объединений модельные планы добросовестности;
- предоставлять консультации по укреплению добросовестности и предотвращению и устранению рисков коррупции в государственном и частном секторах;
- контролировать и анализировать данные о разработке и выполнении задач, направленных на предупреждение коррупции в Республике Словения;
- следить за состоянием дел в сфере международной коррупции, а также отслеживать и анализировать данные о количестве и проявлениях всех форм уголовных преступлений с элементами коррупции в Республике Словении;
- выполнять задачи, связанные с лоббированием;
- принимать принципиальные мнения, позиции, рекомендации и разъяснения по вопросам, связанным с содержанием Закона;

---

<sup>390</sup> Статья 6.

- обеспечивать выполнение резолюции, регулирующей предотвращение коррупции в Республике Словения;
- разрабатывать поправки к резолюции, регулирующей предотвращение коррупции в Республике Словения, и предлагать их к обсуждению правительству, которое в свою очередь выносит их на утверждение Национальной ассамблеи;
- согласовывать планы действий отдельных органов, определенных в резолюции, в отношении реализации резолюции, регулирующей предотвращение коррупции в Республике Словении;
- призывать компетентные органы Республики Словения выполнять обязательства, вытекающие из международных документов, касающихся предотвращения коррупции, и представлять им предложения относительно путей выполнения этих обязательств;
- сотрудничать с компетентными государственными органами при разработке нормативных правовых актов по предотвращению коррупции;
- следить за выполнением положений, упомянутых в предыдущем абзаце, и предлагать инициативы по внесению в них поправок;
- представлять свое мнение по предлагаемым законам и другим нормативным актам до их обсуждения Правительством, в частности, в отношении соответствия положений, содержащихся в этих предложениях законов и других нормативных актов, законам и нормативным актам, регулирующим предотвращение коррупции, и предотвращение, и урегулирование конфликта интересов;
- иметь возможность вносить в Национальное Собрание и Правительство инициативы по регулированию конкретной сферы путем принятия закона или иного нормативного акта в соответствии со своими задачами и полномочиями;
- сотрудничать с соответствующими органами других стран и международными структурами, а также с международными некоммерческими организациями частного сектора, осуществляющими деятельность в области предотвращения коррупции;
- сотрудничать с научными, профессиональными организациями, средствами массовой информации и некоммерческими организациями частного сектора в сфере предотвращения коррупции;
- готовить отправные точки для кодексов поведения;
- издавать профессиональную литературу;
- выполнять после получения оплаты экспертные задания, связанные с подготовкой и разработкой планов добросовестности и подготовкой мер по предотвращению коррупции для пользователей из частного сектора;
- вести учет в соответствии с Законом;
- и выполнять другие задачи, установленные Законом и другими соответствующими законами.<sup>391</sup>

В Украине Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции имеет следующие полномочия:

- проведение анализа состояния предотвращения и противодействия коррупции в Украине, деятельности государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления в сфере предотвращения и противодействия коррупции;
- проведение анализа статистических данных, результатов исследований и другой информации о ситуации по коррупции;

---

<sup>391</sup> Статья 12.

- разработка проектов Антикоррупционной стратегии и государственной программы по ее выполнению, осуществление мониторинга, координации и оценки эффективности выполнения Антикоррупционной стратегии;
- подготовка и представление в установленном законом порядке в Кабинет Министров Украины проекта национального доклада по реализации основ антикоррупционной политики;
- формирование и реализация антикоррупционной политики, разработка проектов нормативно-правовых актов по этим вопросам;
- организация проведения исследований по изучению ситуации относительно коррупции;
- осуществление мониторинга и контроля за выполнением актов законодательства по вопросам этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц;
- координация и оказание методической помощи по выявлению государственными органами, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления коррупционных рисков в своей деятельности и реализации ими мероприятий по их устранению, в том числе подготовки и выполнения антикоррупционных программ;
- осуществление в порядке, определенном настоящим Законом, контроля и проверки деклараций субъектов декларирования, хранения и обнародования таких деклараций, проведение мониторинга образа жизни субъектов декларирования;
- осуществление в порядке и в пределах, определенных законом, государственного контроля за соблюдением установленных законом ограничений по финансированию политических партий, законным и целевым использованием политическими партиями средств, выделенных из государственного бюджета на финансирование их уставной деятельности, своевременностью представления отчетов партий об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, отчетов о поступлении и использовании средств избирательных фондов на общегосударственных и местных выборах, отчетов о поступлении и использовании средств фонда агитации по инициативе проведения всеукраинского референдума, отчетов о поступлении и использовании средств фонда всеукраинского референдума, отчетов о поступлении и использовании средств фонда инициативной группы, полнотой таких отчетов, отчета внешнего независимого финансового аудита деятельности партий, соответствием их оформления установленным требованиям, достоверностью включенных в них сведений;
- утверждение распределения средств, выделенных из государственного бюджета на финансирование уставной деятельности политических партий, в соответствии с законом;
- обеспечение ведения Единого портала сообщений обличителей, Единого государственного реестра деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и Единого государственного реестра лиц, совершивших коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения;
- координация в пределах компетенции, методическое обеспечение и осуществление анализа эффективности деятельности уполномоченных подразделений (уполномоченных лиц) по вопросам предотвращения и выявления коррупции;
- согласование антикоррупционных программ государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, разработка типовой антикоррупционной программы юридического лица;

- получение и рассмотрение сообщений, осуществление сотрудничества с обличителями, участие в обеспечении их правовой и иной защиты, проверка соблюдения законодательства по вопросам защиты обличителей, внесение предписаний с требованием об устранении нарушений трудовых (увольнение, перевод, аттестация, изменение условий труда, отказ в назначении на высшую должность, уменьшение заработной платы и т.п.) и других прав обличителей и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении их прав, в связи с такими сообщениями;

- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации по вопросам, связанным с предотвращением коррупции, работников государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, должностных лиц местного самоуправления (кроме повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления);

- предоставление разъяснений, методической и консультационной помощи по вопросам применения актов законодательства по вопросам этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, и приравненных к ним лиц, применения других положений настоящего Закона и принятых в его исполнение нормативно-правовых актов, защиты обличителей;

- информирование общественности об осуществляемых Национальным агентством мер по предотвращению коррупции, реализация мероприятий, направленных на формирование в сознании граждан негативного отношения к коррупции;

- привлечение общественности к формированию, реализации и мониторинга антикоррупционной политики;

- координация выполнения международных обязательств в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики, сотрудничество с государственными органами, неправительственными организациями иностранных государств и международными организациями в пределах своей компетенции;

- обмен информацией с компетентными органами иностранных государств и международными организациями;

- иные полномочия, определенные законом.<sup>392</sup>

134. В целях обеспечения эффективной реализации своих полномочий антикоррупционные органы наделены различными полномочиями:

В Сербии АБК имеет следующие полномочия:<sup>393</sup>

- имеет прямой доступ к электронным базам данных органов государственной власти, иных лиц, осуществляющих государственные полномочия, и иных юридических лиц, за исключением банков и иных финансовых организаций;

- может получать данные о счетах государственных должностных лиц из банков и других финансовых организаций;

- может вызывать физических лиц (должностных лиц, служащих и лиц, привлекаемых для выполнения задач в государственном органе, а также других лиц).

В Словении КПК имеет право:

- инициировать производство по заявлениям о коррупции, нарушении правил о конфликте интересов, нарушении ограничений на осуществление предпринимательской деятельности, нарушении регулирования в области лоббирования, процессуальные действия, связанные с оценкой и устранением

---

<sup>392</sup> Статья 11.

<sup>393</sup> Статья 36 и 37.

индивидуальных или системных коррупционных рисков, или нарушение этики и добросовестности государственного сектора;

- принимать принципиальное заключение или выводы по конкретному делу, при этом принципиальные заключения и выводы Комиссии не означают принятия какого-либо решения об уголовном преступлении, правонарушении, компенсации, дисциплинарной или иной ответственности юридического или физического лица и должны не принимать форму административного решения. Если выводы Комиссии относятся к конкретному или поддающемуся идентификации физическому или юридическому лицу, Комиссия перед их публикацией направляет проект выводов соответствующему лицу, которое должно представить свои замечания по утверждениям, указанным в выводах;

- направлять в орган, ответственный за назначение и освобождение от должности государственных служащих, предложение об их отстранении от должности и информирует об этом общественность;

- требовать надзора от государственных органов (Генеральный прокурор, Судебный совет, министр юстиции, инспекционные органы и т. д.);

- осуществлять контроль за внедрением и реализацией антикоррупционных оговорок в государственных контрактах;

- запрашивать и получать информацию и документы от государственных органов, органов самоуправления местных сообществ и представителей государственной власти, а также любых юридических лиц публичного или частного права,<sup>394</sup>

- запрашивать у компетентных правоохранительных и надзорных органов, в том числе у органа, ответственного за предотвращение отмывания денег, чтобы они в пределах своих полномочий установили факты в отношении активов и имущества в Республике Словении и за рубежом, и представили свои выводы комиссии;

- требовать от должностных лиц и руководителей или ответственных лиц организаций, наделенных государственными полномочиями, явиться на заседание Комиссии и, в связи с этим ответить на вопросы Комиссии;

- получать внешние экспертные заключения.<sup>395</sup>

В Украине НАПК имеет право:

- получать в установленном законом порядке по письменным запросам от государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, субъектов хозяйствования независимо от формы собственности и их должностных лиц, граждан и их объединений информацию, в том числе с ограниченным доступом, необходимую для выполнения возложенных на него задач;

- иметь непосредственный автоматизированный доступ к информационно-телекоммуникационным и справочным системам, реестрам, банкам данных, в том числе содержащим информацию с ограниченным доступом, держателем (администратором) которых являются государственные органы или органы местного самоуправления;

- пользоваться государственными, в том числе правительственными, средствами связи и коммуникаций, сетями специальной связи и другими техническими средствами;

---

<sup>394</sup> Это не относится к данным, полученным адвокатом, врачом, социальным работником, психологом или священнослужителем в ходе их работы в рамках конфиденциальных отношений, или любым другим лицом, обязанным по закону защищать данные, полученные в результате доверительных отношений.

<sup>395</sup> Статьи с 13 по 16а.

- получать информацию из открытых баз данных, реестров иностранных государств, в том числе после внесения платы за получение соответствующей информации, если такая плата требуется для доступа к информации;

- привлекать в установленном порядке для выполнения отдельных работ, участия в изучении отдельных вопросов ученых, в том числе на договорной основе, работников государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления;

- создавать комиссии и рабочие группы, организовывать конференции, семинары и совещания по вопросам предотвращения и противодействия коррупции;

- принимать по вопросам, относящимся к его компетенции, обязательные для исполнения нормативно-правовые акты;

- получать заявления физических и юридических лиц о нарушении требований настоящего Закона, проводить по собственной инициативе проверку возможных фактов нарушения требований настоящего Закона;

- проводить проверки организации работы по предупреждению и выявлению коррупции в государственных органах, органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления, юридических лицах публичного права и юридических лицах, указанных в части второй статьи 62 настоящего Закона, в частности, по подготовке и выполнению антикоррупционных программ, функционированию внутренних и регулярных каналов сообщения о возможных фактах коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, других нарушений настоящего Закона, защиты обличителей;

- вносить предписания о нарушении требований законодательства относительно этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, других требований и ограничений, предусмотренных настоящим Законом, защиты обличителей;

- получать от лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, субъектов хозяйствования независимо от формы собственности, их должностных лиц, граждан и их объединений письменные объяснения по поводу обстоятельств, которые могут свидетельствовать о нарушении правил этического поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, других требований и ограничений, предусмотренных настоящим Законом, в достоверности сведений, указанных в декларациях лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления;

- получать от лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, приравненных к ним лиц, работников юридических лиц публичного права и юридических лиц, указанных в части второй статьи 62 настоящего Закона, письменные объяснения по поводу обстоятельств, которые могут свидетельствовать о нарушении требований настоящего Закона по защите обличителей;

- обращаться в суд с исками (заявлениями) о необоснованных активах и их взыскании в доход государства;

- утверждать методологию оценки коррупционных рисков в деятельности органов власти, проводить анализ антикоррупционных программ органов власти и давать обязательные для рассмотрения предложения в таких программах;

- инициировать проведение служебного расследования, принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, направлять в других специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции материалы, свидетельствующие о фактах таких правонарушений;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, отнесенных законом к компетенции Национального агентства, применять предусмотренные законом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- иные права, предусмотренные законом.<sup>396</sup>

135. Нарушения законодательства, регулирующего деятельность антикоррупционных органов, влекут за собой различные последствия и санкции:

В Сербии непредставление декларации об активах или предоставление ложной информации об активах является уголовным преступлением, наказуемым лишением свободы на срок от шести месяцев до пяти лет<sup>397</sup>. Все другие нарушения Закона наказуемы как правонарушения, при этом предусмотрены различные санкции для государственных должностных лиц,<sup>398</sup> ответственных лиц в органах государственной власти,<sup>399</sup> юридических<sup>400</sup> и физических лиц,<sup>401</sup>

В Словении<sup>402</sup> применяются те же положения, что и в Сербии, за двумя исключениями: уголовные преступления не предусмотрены и добавлена дополнительная группа возможных правонарушителей: заинтересованные группы.<sup>403</sup>

Закон Украины содержит два раздела, посвященные вопросам ответственности за его нарушение. Первый раздел «Ответственность за коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения»,<sup>404</sup> предусматривает уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность, возмещение убытков и вреда государству в результате совершения коррупционного правонарушения, отмену неправомερных действий и сделок, восстановление прав и законных интересов и возмещение убытков и вреда, причиненных физическим и юридическим лицам, и конфискацию имущества, полученного преступным путем. Второй раздел регулирует административные правонарушения, связанные с коррупцией.<sup>405</sup>

136. Несмотря на свою независимость, антикоррупционные органы тем не менее являются подотчетными за свою деятельность. Поэтому в Сербии и Словении они должны представлять ежегодные отчеты Национальному собранию.<sup>406</sup> В Украине<sup>407</sup> Счетная палата проверяет расходы Агентства каждые два года, а общественный контроль за деятельностью Национального агентства обеспечивается через Общественный совет, который создается и формируется правительством путем избрания пятнадцати человек на конкурсной основе. Кроме того, один раз в два года проводится внешняя независимая оценка эффективности деятельности НАПК, осуществляемая Комиссией по проведению независимой оценки эффективности деятельности Национального агентства в составе трех лиц, назначаемых кабинетом министров на основании предложений доноров, которые предоставляли международную техническую помощь в сфере предупреждения и противодействия коррупции.

---

<sup>396</sup> Статья 12.

<sup>397</sup> Статья 101 и 102.

<sup>398</sup> Статья 103.

<sup>399</sup> Статья 104.

<sup>400</sup> Статья 105.

<sup>401</sup> Статья 106.

<sup>402</sup> Статьи 77–79.

<sup>403</sup> Группы, представленные лоббистами.

<sup>404</sup> Статьи с 65–1 по 69.

<sup>405</sup> Раздел 13-А.

<sup>406</sup> Как в Сербии (согласно Статье 39) и Словении (согласно статьям 19–21).

<sup>407</sup> Статья 14.



### 3.3 Рекомендации по специализированным институтам предотвращения коррупции

137. Основываясь на опыте и передовой практике некоторых постсоциалистических стран, а также наработках и знаниях, полученных другими странами, можно дать следующие рекомендации по оптимальному регулированию деятельности специализированных антикоррупционных ведомств, работающих в сфере предотвращения коррупции:

a) наиболее важными партнерами специализированных превентивных антикоррупционных ведомств являются общественность, организации гражданского общества и международные организации;

b) специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны создаваться только после тщательного исследования, включая SWOT-анализ;

c) устойчивость деятельности специализированных превентивных антикоррупционных ведомств является важнейшим залогом их успеха;<sup>408</sup>

d) специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны создаваться и регулироваться законом,<sup>409</sup> а не актами меньшей юридической силы, например; постановлениями правительства;

e) специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны быть юридическими лицами;

f) структура специализированных превентивных антикоррупционных ведомств должна быть предусмотрена таким образом, чтобы гарантировать максимально возможный уровень эффективности и четкое распределение ответственности;

g) должна быть обеспечена как минимум независимость или абсолютная оперативная автономность специализированных превентивных антикоррупционных ведомств;

h) специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны самостоятельно разрабатывать свои финансовые планы<sup>410</sup> и самостоятельно их реализовывать;

i) отбор и назначение на должность руководителей специализированных превентивных антикоррупционных ведомств могут быть организованы по-разному, но всегда исходя из принципа, что решающая роль в отборе принадлежит экспертам, а не представителям политической системы страны;<sup>411</sup>

j) следует ограничить основания для отстранения от должности руководителей специализированных превентивных антикоррупционных ведомств, следуя той же концепции, которая используется для отстранения от должности профессиональных судей в стране;

k) руководители специализированных превентивных антикоррупционных ведомств и сами эти ведомства должны быть защищены от какого-либо неправомерного вмешательства и клеветнических кампаний;

---

<sup>408</sup> Следует избегать частых изменений в системе противодействия коррупции в стране.

<sup>409</sup> В некоторых странах они закреплены в Конституции.

<sup>410</sup> Обычно финансовые бюджеты принимаются парламентами, поэтому специализированные превентивные антикоррупционные учреждения могут только разрабатывать свои планы, но не могут их принимать.

<sup>411</sup> В комиссиях по отбору персонала эксперты по противодействию коррупции или этике из государственного и частного секторов, включая гражданское общество, должны иметь больше голосов, чем представители политической системы. Окончательное назначение может зависеть от полномочий правительств, парламентов или президентов, но только исходя из кандидатур, отобранных этими комиссиями по отбору персонала.

l) компетенции специализированных превентивных антикоррупционных ведомств должны быть сформулированы комплексно и точно, не допуская недоразумений и ошибок, а также, не допуская дублирования компетенций с другими ведомствами;

m) при любых обстоятельствах специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны быть уполномочены, иметь возможность и готовы публично заявить о коррупционном поведении граждан своих стран;

n) специализированные превентивные антикоррупционные ведомства могут иметь различные полномочия в зависимости от их роли и целей, однако, как минимум, они должны иметь полномочия запрашивать и получать любую документацию, необходимую для их работы, а также вызывать и опрашивать физических лиц;

o) санкции, находящиеся в распоряжении специализированных превентивных антикоррупционных ведомств, должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие;

p) в соответствии со своим национальным законодательством специализированные превентивные антикоррупционные ведомства должны иметь право прямо применять санкции за нарушения, непосредственно относящиеся к их юрисдикции;

q) обязанности по подотчетности и отчетности специализированных превентивных антикоррупционных ведомств не должны предусматривать возможность вмешательства других государственных органов в их независимость и деятельность;

r) полномочия по осуществлению надзора за деятельностью специализированных превентивных антикоррупционных ведомств или их управленческих структур не должны допускать злоупотреблений и неправомерного влияния;

s) ответные меры (меры воздействия) в отношении управленческих структур специализированных превентивных антикоррупционных ведомств должны быть эффективно запрещены и строго наказываться;

t) когда специализированные антикоррупционные ведомства обладают как превентивными, так и репрессивными полномочиями, приведенные выше рекомендации также применимы к этим ведомствам.

### **3.4 Практические достижения по противодействию коррупции в выборочных постсоциалистических странах**

138. Очень сложно измерить эффективность мер по противодействию коррупции в какой-либо стране мира и еще сложнее сравнивать эффективность разных стран в этой области. Во многих исследованиях оцениваются не масштабы реальной проблемы, а ее восприятие общественностью, что делает такую оценку еще более трудной. Несмотря на эти факты, есть некоторые исследования и оценки, которые позволяют получить хотя бы базовое представление о ситуации с коррупцией в странах, хотя и не всегда за счет применения одних и тех же критериев.

139. Международные органы антикоррупционного мониторинга также проводят оценку ситуации по коррупции в своих государствах-членах. Ниже приведены некоторые из последних результатов оценки в пятнадцати постсоциалистических странах:

- «Уровень коррупции в **Албании** остается высоким... В целом, коррупция распространена во многих сферах общественной и деловой жизни и остается проблемой. Это бросает вызов общественному доверию к государственным институтам и политической жизни. Некоторые высокопоставленные государственные должностные лица были осуждены за коррупционные преступления (в том числе судьи, прокуроры и бывший генеральный секретарь Министерства юстиции). Тем не менее, конкретные

меры по обеспечению выполнения этой общей структуры все еще нуждаются в усилении. Отсутствуют «истории успеха» в борьбе с коррупцией, которые повысили бы доверие общества к системе».<sup>412</sup>

- В **Армении** «международные рейтинги и тенденции в области коррупции показывают незначительные изменения со времени последнего раунда мониторинга... Снижение рейтингов является «результатом «укрепления системной коррупции в результате консолидации правящей политической партией исполнительной, законодательной и судебной власти, а также накопившихся свидетельств нежелания правительства искоренить злоупотребление служебным положением на высоком уровне».<sup>413</sup>

- «Коррупция остается одной из важнейших проблем в **Боснии и Герцеговине**. Политическая основа борьбы с коррупцией была признана международным сообществом ключевым элементом эффективной реализации Дейтонского мирного соглашения. Поскольку присутствие международного сообщества начало снижаться, темпы и масштабы реформ замедлились, и как за рубежом, так и на национальном уровне присутствует резкая критика, что предлагаемые реформы, как правило, остаются пустым звуком. Выводы последнего имеющегося «Доклада о распространении коррупции в мире» Transparency International (2013), который также является исследованием, основанным на уровне восприятия коррупции, проводимым «Transparency International», дают довольно мрачную картину».<sup>414</sup>

- **Болгария**, которая вступила в Европейский союз (ЕС) в 2007 году, изо всех сил пыталась выполнить антикоррупционные требования блока на фоне сопротивления большей части политического класса. Должным образом не обеспечено соблюдение антикоррупционных законов, в том числе в громких делах, что способствует распространению культуры безнаказанности. Страна остается объектом долгосрочного наблюдения со стороны механизма сотрудничества и проверок со стороны ЕС, чьи ежегодные отчеты призывают к новым законодательным усилиям в сфере противодействия коррупции.

В январе 2018 года парламент преодолел президентское вето и принял закон о создании централизованной комиссии по борьбе с коррупцией взамен нескольких существующих органов. На сегодняшний день сведения о достижениях Комиссии неоднозначны; несмотря на обширные полномочия, которые были еще больше расширены в конце 2018 года, некоторые из ее громких дел были отменены в суде, в то время как аналитики выразили серьезную обеспокоенность тем, что некоторые действия комиссии являются политически мотивированными. Коррупционные скандалы с участием олигархов, до недавнего времени пользовавшихся благосклонностью властей, способствовали возникновению массовых антиправительственных выступлений, участники которых требовали отставки генерального прокурора за обвинение в служении нелегитимным интересам».<sup>415</sup>

- в **Хорватии** «Уголовный кодекс, действующий с 2013 года, предусматривает ужесточение наказания за различные формы коррупции. Несмотря на достижение

---

<sup>412</sup> ГРЕКО, Пятый раунд оценки в Албании, Отчет об оценке от октября 2020 г., стр. 6, [GRECO \(coe.int\)](https://www.greco.int/).

<sup>413</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Армении, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 20-21, 2018, [OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf](https://www.oecd.org/~/media/Files/2018/07/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf).

<sup>414</sup> ГРЕКО, Четвертый раунд оценки в Боснии и Герцеговине, Отчет об оценке от декабря 2015 г., стр. 8-9, [Greco Eval IV Rep \(2015\) 2E Final BiH PUBLIC](https://www.greco.int/~/media/Files/2015/12/Greco_Eval_IV_Rep_(2015)_2E_Final_BiH_PUBLIC.pdf).

<sup>415</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Bulgaria, [Bulgaria: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](https://www.freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-in-the-world-2021).

определенного прогресса, коррупция, включая nepoтизм, взяточничество, мошенничество и покровительство, остается серьезной проблемой. В последние годы были возбуждены многочисленные дела о коррупции на высоком уровне, такие как дело о злоупотреблении служебным положением в правительстве и крахе крупнейшего работодателя Хорватии, AGROKOR, но по многим из них еще не вынесено окончательное решение. Европейская комиссия назвала коррупцию серьезной проблемой, стоящей перед страной, и местные НПО отмечают, что проблема по факту усугубилась с того времени, когда страна присоединилась к блоку в 2013 году».<sup>416</sup>

- «В то время как мелкая коррупция стала менее распространенной в **Грузии**, коррупция внутри правительства сохраняется. В некоторых случаях это якобы принимало форму кумовства или покровительства в вопросах трудоустройства и государственных закупок. Эффективному применению антикоррупционных законов и нормативных актов препятствует отсутствие независимости правоохранительных и судебных органов, а успешные дела против высокопоставленных чиновников, находящихся в хороших отношениях с руководством политической партии «Грузинская мечта», остаются редкостью».<sup>417</sup>

- В **Казахстане** «коррупция широко распространена на всех уровнях власти. Дела о коррупции часто возбуждаются на местном и областном уровнях, но обвинения против высокопоставленных политических и деловых элит выносятся редко, как правило, они возникают только после того, как тот или иной человек впал в немилость у руководства. Журналистов, активистов и оппозиционеров часто преследуют за предполагаемые финансовые преступления. Президент Токаев, как и его предшественник, подчеркивает важность борьбы с коррупцией. В декабре 2020 года правительство запретило государственным служащим иметь банковские счета за границей.<sup>418</sup> Новый закон, принятый в октябре, направлен на борьбу с коррупцией путем запрета государственным служащим и членам их семей получать подарки, материальные вознаграждения или услуги за свою работу».<sup>419</sup>

- «Несмотря на снижение уровня восприятия коррупции в **Латвии**, СМИ, гражданское общество и комментаторы продолжают раскрывать некоторые громкие коррупционные скандалы. ... Опросы общественного мнения, проведенные для правительства, показывают, что сейчас общественность считает коррупцию меньшей проблемой, чем в прошлом. Тем не менее, Латвия по-прежнему сталкивается с высоким уровнем коррупции в крупных масштабах и свидетельствами «захвата государства» («state of capture»), о чем недавно было озвучено некоторыми членами парламента. В отчете по Этапу 2 указано (пункт 9), что уровень общественного доверия к латвийскому правительству, парламенту и политическим партиям был низким. В 2018 году общественное доверие к этим институтам продолжило снижаться. Обзор экономического положения Латвии ОЭСР за 2019 год также подчеркивает низкий уровень доверия к независимости судебной власти и ее способности бороться с экономическими и другими преступлениями. Наконец, согласно некоторым источникам, в том числе опросу ОЭСР 2019 года, коррупция является проблемой для предприятий, работающих в Латвии: требования взяток широко распространены, а

---

<sup>416</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Croatia, [Croatia: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>417</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Georgia, [Georgia: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>418</sup> Закон был принят в декабре 2020 года, но на членов семей госслужащих запрет не был распространен.

<sup>419</sup> Freedom House, Доклад «Свобода в мире за 2021 год», Kazakhstan, [Kazakhstan: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

тесные связи между государственными чиновниками и предприятиями и неэтичное поведение компаний также считаются конкурентными недостатками страны».<sup>420</sup>

- «Коррупция по-прежнему является проблемой в **Литве**, и некоторые отрасли, в том числе здравоохранение и строительство, считаются потенциально коррупциогенными. Несмотря на то, что антикоррупционные органы работают, расследование и уголовное преследование по делам о политической коррупции обычно осуществляются со значительными задержками. Защита осведомителей и журналистов, освещающих дела о коррупции, гарантирована законом, хотя на местном уровне такие гарантии соблюдаются непоследовательно».<sup>421</sup>

- в **Польше** к власти пришла политическая партия «PiS» (*Право и справедливость*), обещавшая искоренить коррупцию, nepoтизм и протекционизм. Несмотря на то, что жители Польши отмечают неуклонный спад коррупции с 2016 года, nepoтизм, являвшийся проблемой всех предыдущих правительств Польше, широко распространен при PiS. С момента прихода к власти правительство PiS изменило, понизило или убрало многие критерии для отбора персонала в государственные учреждения, позволяя назначать на основе партийной лояльности и личных связей. После ряда разногласий в сентябре 2020 года PiS подверглась критике за назначения в государственные компании, включая дядю президента и жену министра, хотя последнее назначение было отменено.

В прошлые годы Высшее контрольно-ревизионное управление (NIK), орган государственного надзора, выражало озабоченность по поводу нецелевого использования PiS государственных средств, время от времени побуждая партию принимать меры, например, пожертвовать тщательно проверенные средства на благотворительность. В 2019 году парламентское большинство PiS назначило министра финансов новым председателем NIK. Он сразу же оказался под пристальным вниманием из-за предполагаемых нарушений в декларациях об активах и связей с преступной группой, а впоследствии ушел в неоплачиваемый отпуск, отклонив поручение премьер-министра уйти в отставку».<sup>422</sup>

- В **Румынии** «сохраняется высокий уровень коррупции, взяточничества и злоупотребления властью. Румыния придерживается комплексного плана действий по противодействию коррупции, при этом Европейское управление по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ) в отчете, опубликованном в сентябре 2020 года, отметило, что антикоррупционные органы сталкиваются с давлением при рассмотрении дел высокого уровня. Национальное антикоррупционное управление (НАКУ) ранее заслужило международную похвалу за справедливое расследование дел о коррупции и обеспечение осуждения влиятельных фигур. Однако увольнение в 2018 году главы НАКУ Лауры Кодруцы Кёвеша было расценено как удар по его независимости. Кёвеша была утверждена Европейским парламентом в качестве главы Европейской прокуратуры в 2019 году, хотя правительство Румынии выступило против ее кандидатуры. В мае 2020 года Кёвеша выиграла в Европейском суде по правам человека по поводу ее увольнения из НАКУ».<sup>423</sup>

---

<sup>420</sup> Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством: Реализация Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством, Отчет Этапа 3 – Латвия, 2019, стр. 8-9, [OECD-Latvia-Phase-3-Report-ENG.pdf](#).

<sup>421</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Литва, [Lithuania: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>422</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Польша, [Poland: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>423</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Румыния, [Romania: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

- «Коррупция в **Словении** в основном принимает форму конфликта интересов между государственными должностными лицами и частным бизнесом. В июне 2020 года Национальное собрание после многих лет неудачных попыток приняло этический кодекс. В октябре Парламент утвердил широкомасштабный пересмотр Закона о добросовестности и предотвращении коррупции, который расширил надзорную роль KPK, требует повышения прозрачности процедур и обязывает большее число должностных лиц представлять декларации об активах.

Несмотря на то, что защита осведомителей регулируется антикоррупционным и другими законами, НПО неоднократно призывали к принятию всеобъемлющего отдельного закона для усиления их защиты.

Коррупция и нарушения в сфере здравоохранения оставались в центре внимания общественности в 2020 году, особенно в свете скандала с закупками средств индивидуальной защиты (СИЗ) и аппаратов ИВЛ, который привел к ряду расследований в отношении нескольких высокопоставленных чиновников. Осведомитель по этому делу был уволен с работы в октябре 2020 года, что многие расценили как месть правительства, но он подал на обжалование. Продолжается широкомасштабное расследование Счетной палаты, в 2020 году выявлены подозрения в преступных действиях по крайней мере по 13 контрактам».<sup>424</sup>

- «Согласно индексу восприятия коррупции Transparency International, **Таджикистан** остается одной из самых коррумпированных стран в регионе. Этот показатель также свидетельствует о небольшом, но стабильном улучшении ситуации до 2016 г. и некотором ухудшении в 2016 г. Согласно регулярно проводимым общенациональным опросам, население считает коррупцию следующей по значимости проблемой в стране после бедности, безработицы, роста цен и нехватки продовольствия. В органах государственной власти и органах местного самоуправления остается много нерешенных проблем, которые приводят к высокому уровню коррупции – от политизированности, бессилия государственной службы и закрытости власти до устаревших методов борьбы с коррупционными преступлениями со стороны правоохранительных органов.

Если руководство страны действительно хочет бороться с коррупцией, ему необходимо уйти от формального подхода по разработке планов, проведению проверок и составлению запросов и реализовать на практике конкретные проекты по системному предотвращению коррупции, особенно в сферах повышенного риска, таких как правоохранительные органы, суды, здравоохранение, образование, землепользование, государственные закупки и налоги. Такие проекты могут быть успешными только в том случае, если руководители соответствующих органов власти проявят политическую волю и личное лидерство в их реализации».<sup>425</sup>

- В **Украине** «коррупция остается серьезной проблемой, и ослабевает даже та немногая оставшаяся политическая воля для борьбы, несмотря на сильное давление со стороны гражданского общества. Антикоррупционные органы неоднократно оказывались втянутыми в политически напряженные конфликты с другими государственными органами и выборными должностными лицами. В сентябре 2020 года Конституционный суд постановил, что известное антикоррупционное агентство, созданное правящей партией, не соответствует Конституции, и прекратил

---

<sup>424</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Slovenia, [Slovenia: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>425</sup> Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, Реформы в области противодействия коррупции в Таджикистане, Четвертый раунд мониторинга реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, стр. 13, 2017, [OECD-ACN-Tajikistan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf](#).

многочисленные расследования, начатые этим агентством. Агентство вело расследование в отношении нескольких действующих судей. Высший антикоррупционный суд, созданный в сентябре 2019 года, в 2020 году осудил 16 высокопоставленных должностных лиц».

- в **Узбекистане** «коррупция повсеместна. Подкупы и взяточничество среди чиновников низшего и среднего звена остаются обычным явлением и иногда совершаются открыто и без попыток скрыть их. Однако мелкая коррупция среди сотрудников дорожной полиции и должностных лиц, выдающих удостоверения личности и осуществляющих регистрацию, в последние годы заметно сократилась благодаря пилотным программам, в рамках которых были внедрены видеонаблюдение и дорожные камеры.

Президент Мирзиёев руководил проводимой чисткой общеизвестно коррумпированных служб безопасности и правоохранительных органов.

Обсуждение коррупционных практик в СМИ расширилось после смерти Каримова, бывшего президента, но в некоторых случаях журналисты и комментаторы подвергались давлению. В августе 2020 года Сенат признал, что должностные лица органов здравоохранения в пяти разных регионах могли присвоить средства, выделенные в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной COVID-19».<sup>426</sup>

140. Ситуация в сфере коррупции также характеризуется нападками правительств на правоохранительные органы и судебную систему. В попытке предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации в этой области и покушение на независимость судебной власти и прокуратуры, ГРЕКО провела четыре так называемые «специальные процедуры», которые обычно осуществляются, если ГРЕКО получает достоверную информацию, свидетельствующую о том, что институциональная реформа, законодательная инициатива или процедурные изменения в государстве-члене могут привести к серьезному нарушению антикоррупционного стандарта Совета Европы, который был предметом любого раунда оценки ГРЕКО.<sup>427</sup> Из этих четырех процедур три были проведены в отношении постсоциалистических стран, проанализированных в этом документе: в Польше в 2018 г. в связи с риском для независимости судебных органов,<sup>428</sup> в Румынии в 2018 г. в связи с риском для независимости судей и прокуроров<sup>429</sup> и в Словении в 2020 г. в связи с риском для независимости судей и прокуроров.<sup>430</sup>

### **3.5 Некоторые выводы о практических достижениях в области противодействия коррупции в пятнадцати постсоциалистических странах**

141. Исходя из упомянутых выше выдержек из отчетов международных органов антикоррупционного мониторинга, таблиц со статистическими данными в пунктах 8 и 10 выше и общедоступных данных трудно сказать, что антикоррупционные усилия пятнадцати постсоциалистических стран были очень успешными.

142. Такое отсутствие успехов в борьбе с коррупцией напрямую подрывает доверие граждан этих стран не только к антикоррупционной деятельности их правительств, но и к их функционированию в целом, что во многих странах влияет на изменения в политической структуре после каждых выборов. Иногда разочарование

---

<sup>426</sup> Freedom House, Доклад "Свобода в мире за 2021 год", Узбекистан, [Uzbekistan: Freedom in the World 2021 Country Report | Freedom House](#).

<sup>427</sup> [Ad hoc procedures \(Rule 34\) \(coe.int\)](#).

<sup>428</sup> [168079c83c \(coe.int\)](#).

<sup>429</sup> [Rule 34 Report \(coe.int\)](#).

<sup>430</sup> [GRECO \(coe.int\)](#).

граждан приводит даже к массовым антиправительственным протестам и другим формам гражданских беспорядков.<sup>431</sup>

143. Во многих странах правящие политические партии пытаются избежать поражения на следующих выборах не за счет укрепления баланса сил и борьбы с коррупцией в стране, а за счет консолидации в свою пользу исполнительной, законодательной и судебной власти, за счет нежелания искоренить злоупотребления служебным положением и массовых назначений на основе партийной лояльности и личных связей, что напрямую способствует так называемой коррупции на высшем уровне и ведет к ухудшению общей ситуации в сфере коррупции.<sup>432</sup>

144. Многие достижения в области борьбы с коррупцией в странах являются результатом международного давления, которое вследствие преднамеренного противодействия со стороны многих правительств на более низких уровнях<sup>433</sup> и при реализации очень редко приводит к осязаемому и устойчивому улучшению ситуации.<sup>434</sup>

145. Даже страны, объективно отмечающие успехи в своей деятельности по противодействию коррупции на общем уровне, сталкиваются с проблемами в конкретных сферах коррупции, а иногда даже разрушают эффективные законодательные, институциональные и практические достижения, что обычно приводит к резкому падению уровня доверия к ним со стороны граждан<sup>435</sup>. Невыполненные обещания политиков, пришедших к власти за счет своих обещаний бороться с коррупцией, являются еще одним важным элементом, ухудшающим антикоррупционную ситуацию во многих странах.<sup>436</sup>

146. Отсутствие независимости правоохранительных и судебных органов, отсутствие успешных дел против высокопоставленных должностных лиц, неэффективная защита осведомителей и нападения на независимые СМИ являются дополнительными элементами, делающими борьбу с коррупцией во многих странах очень сложной, если вообще возможной, задачей.<sup>437</sup>

147. В некоторых странах применяются репрессивные меры в отношении успешных должностных лиц и активистов, борющихся с коррупцией,<sup>438</sup> что приводит к ослаблению реакции стран на существующие и новые антикоррупционные вызовы.

148. Сложные условия, вызванные пандемией Covid-19,<sup>439</sup> часто сопровождающиеся снижением уровня внимания со стороны правоохранительных органов,<sup>440</sup> в целом ряде стран использовались высокопоставленными должностными лицами для получения дополнительного богатства.<sup>441</sup>

149. Очень сложно определить наименьший общий знаменатель практических достижений пятнадцати постсоциалистических стран в противодействии коррупции, их темпов и других особенностей за пределами национальных правительств, или, точнее, за пределами национальной политики. Хотя это кажется нормальным, поскольку

---

<sup>431</sup> В Болгарии, Румынии, Словении и т. д.

<sup>432</sup> Например, в Армении, Польше и Словении.

<sup>433</sup> Необходимое законодательство принимается только для того, чтобы быть ослабленным на уровне подзаконных актов.

<sup>434</sup> Например, в Боснии и Герцеговине и Украине.

<sup>435</sup> Хорватия, Литва, Румыния, Словения, Украина.

<sup>436</sup> Например, в Украине.

<sup>437</sup> В Грузии, Казахстане, Латвии, Украине.

<sup>438</sup> В Румынии, Словении.

<sup>439</sup> Срочные требования по закупке медицинских средств и средств индивидуальной защиты и обеспечению восстановления экономики стран.

<sup>440</sup> Занимающиеся охраной здоровья и жизни своих граждан.

<sup>441</sup> Словения, Узбекистан.



именно правительство принимает все важные политические решения в стране во всех областях, включая борьбу с коррупцией; тем не менее вызывает удивление, что такие большие усилия и инвестиции международного сообщества, «жесткая» обусловленность и применение подхода «кнута и пряника» оказывали и продолжают оказывать столь ограниченное влияние на эти правительства. Даже их «подлинная» политическая воля и обещания, кажется, используются только для достижения всеобъемлющей политической цели победить на следующих выборах, а не для того, чтобы реально что-то изменить к лучшему, в интересах своих граждан.

150. Несмотря на все указанное выше, объективно и в долгосрочной перспективе страны добиваются определенных положительных результатов в борьбе с коррупцией. Однако темпы этих достижений и множество изгибов и поворотов в национальной антикоррупционной политике требуют дополнительного и тщательного обсуждения того, что еще можно сделать — или сделать по-другому — для ускорения антикоррупционных реформ в постсоциалистических странах и для обеспечения их устойчивости.

### **3.6 Повышение эффективности усилий стран по противодействию коррупции**

151. На основе опыта, наработок и знаний, приобретенных некоторыми странами, можно сформулировать следующие основные идеи о том, как наилучшим образом повысить эффективность национальных усилий по противодействию коррупции в любых странах, включая постсоциалистические страны, в дополнение к более конкретным рекомендациям, представленным выше:

a) в стране необходимо создать атмосферу, в которой добросовестная жизнь и работа является достоинством, а не недостатком;

b) эффективное предотвращение и пресечение коррупции должно быть реальной и подлинной волей правительств;

c) правительства несут ответственность за разработку, сопровождение, поддержку и защиту правовых, институциональных и практических основ, необходимых для борьбы с коррупцией;

d) должен быть надлежащий баланс между предупреждением и пресечением коррупции;

e) политические лидеры должны не только развивать, поддерживать и защищать национальные правовые, институциональные и практические рамки, необходимые для борьбы с коррупцией, но и служить образцом неподкупности в своей профессиональной и личной жизни;

f) права государственных должностных лиц на неприкосновенность частной жизни должны быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для эффективного предотвращения их потенциальной коррупционной деятельности;

g) национальная нормативно-правовая база всех стран должна быть адаптирована к ратифицированным международным антикоррупционным правовым актам;

h) рекомендации международных мониторинговых антикоррупционных организаций должны выполняться в установленные сроки;

i) изменения в правовой базе, требуемые международными правовыми актами по противодействию коррупции и рекомендациями, издаваемыми международными

органами антикоррупционного мониторинга, не должны подрываться «компенсационными» мерами;<sup>442</sup>

j) финансирование политических партий и избирательных кампаний должно регулироваться законом, быть прозрачным и беспристрастно контролироваться;

k) специализированные антикоррупционные и иные подобные институты в стране<sup>443</sup> должны быть свободны от любого неправомерного влияния и иметь в своем распоряжении соответствующие полномочия и ресурсы, а их решения и выводы должны выполняться неукоснительно и своевременно;

l) добросовестность должна быть включена в учебные программы образовательных организаций всех уровней, начиная с детских садов;

m) наем и продвижение по службе на всех уровнях власти, за исключением политических должностей, должны базироваться исключительно на критериях, основанных на заслугах;

n) деятельность государственных институтов должна быть максимально прозрачной и открытой для общественности;

o) свобода СМИ должна быть гарантирована на практике;

p) любое отклонение от требуемого добросовестного функционирования в государственном секторе должно влечь за собой соответствующие политические, трудовые и дисциплинарные последствия;

q) любая форма и уровень коррупционного поведения должны наказываться эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее воздействие санкциями;

r) никакая безнаказанность недопустима;

s) сообщение о нарушениях должно признаваться в качестве положительной социальной функции, должно поддерживаться и защищаться;

t) жертвам коррупции следует оказывать поддержку и компенсировать понесенный ущерб;

u) правительства, частный сектор и организации гражданского общества должны быть равноправными партнерами в борьбе с коррупцией;

v) следует стимулировать компании к внедрению и поддержанию эффективных механизмов соблюдения требований;

w) организации гражданского общества должны иметь возможность и поддержку для выполнения своей функции общественных наблюдателей;

x) необходимо способствовать активному вовлечению граждан в борьбу с коррупцией для обеспечения качества и устойчивости антикоррупционных достижений;

y) борьба с коррупцией в стране не должна причинять стране больше вреда, чем сама коррупция.

152. Изложенные выше идеи должны положительно повлиять на антикоррупционные усилия любой страны; однако они могут быть дополнены более подробной информацией в зависимости от конкретных проблем, с которыми сталкивается конкретная страна.

---

<sup>442</sup> Меры, направленные на нейтрализацию международных требований.

<sup>443</sup> Такие как правоохранительные органы, суды, ревизионные палаты, омбудсмены и т. д.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Совет Европы, Договор 173 [Полный список \(coe.int\)](#)
2. Совет Европы, Договор 174 [Полный список \(coe.int\)](#)
3. Совет Европы, ГРЕКО, [Добро пожаловать на веб-сайт ГРЕКО \(coe.int\)](#)
4. Freedom House, Демократия под угрозой, [Свобода в мире в 2021 году: Демократия под угрозой | Freedom House](#)
5. ОЭСР, Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, [Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии - ОЭСР](#)
6. ОЭСР, Рабочая группа по борьбе со взяточничеством при осуществлении международных деловых операций, [Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством при осуществлении международных деловых операций - ОЭСР](#)
7. Spanou Calliope and Lampropoulou Manto, Transparent Policy in Greece: From Citizen Empowerment to anti-corruption and open data, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, 2022, [Transparency policy in Greece: From citizen empowerment to anticorruption and open data – Calliope Spanou and Manto Lampropoulou : EΛΙΑΜΕΠ \(eliamep.gr\)](#)
8. Закон о праве доступа к документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти и государственных предприятий, Норвегия, [Закон о праве доступа к документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти и государственных предприятий, Норвегия \(Закон о свободе информации\) - Lovdata](#)
9. Закон о конфликте интересов, Латвия, [Latvia Conflict of Interest Law 2002 consolidated as of 2007 EN.pdf \(worldbank.org\)](#)
10. Закон о свободе информации, Латвия, [Свобода информации Law.docx \(live.com\)](#)
11. Закон о согласовании общественных и частных интересов, Литва, <https://vtek.lt/wp-content/uploads/2020/10/The Law on Adjusting Public and Private Interests 2020.docx>
12. Закон о Главной комиссии по служебной этике, Литва, [Relevant Laws - Главная комиссия по вопросам служебной этики \(vtek.lt\)](#)
13. Закон о неподкупности и предотвращении коррупции, Словения, [ZIntPK 2011 - ENG za tisk \(kpk-rs.si\)](#)
14. Закон о неподкупности при исполнении служебных обязанностей и достоинствах, Румыния, [Romania Law 176 2010 on integrity in exercising public offices and dignities.pdf \(europam.eu\)](#)
15. Закон о предотвращении коррупции, Сербия, [Law on prevention of corruption – Агенција за спречавање корупције \(acas.rs\)](#)
16. Закон о предотвращении коррупции, Украина, [default.aspx \(coe.int\)](#)
17. Закон о публичной информации, Эстония, [Public Information Act–Riigi Teataja](#)
18. Transparency International, Индекс восприятия коррупции, [2020 - CPI - Transparency.org](#)
19. Transparency International, Барометр мировой коррупции, [Барометр мировой коррупции - Transparency.org](#)
20. УНК ООН, Статус ратификации КПК ООН, [Ratification status \(unodc.org\)](#).