

07 ноября 2023

Опубликованы рекомендации по противодействию коррупции в чрезвычайных ситуациях

Н.С. Горбачева, В.И. Ожерельева

ОЭСР опубликовала практическое руководство для правоприменителей по борьбе с коррупцией в чрезвычайных ситуациях (Law Enforcement Responses to Corruption in Emergency Situations, далее – Руководство).

Как отмечено в документе, в связи с пандемией COVID-19 во многих странах были введены ограничения, существенно затруднившие работу правоохранительных органов. В частности, устанавливаемые особые режимы расследований нередко приводили к задержкам в результате изменения приоритетов деятельности соответствующих органов, сокращения возможности личных контактов, перерывов в работе ряда государственных органов и сокращения международного сотрудничества.

Одновременно с этим наблюдался рост числа определенных коррупционных правонарушений, например, активного и пассивного подкупа, злоупотребления должностными полномочиями при проведении государственных закупок, предоставлении мер поддержки, выдаче сертификатов о наличии прививок и т.д.

Проанализировав особенности коррупционных взаимодействий в условиях пандемии COVID-19, ОЭСР в своем Руководстве формулирует рекомендации по борьбе с коррупцией в чрезвычайных ситуациях (далее – ЧС) для дальнейшего использования правительствами стран.

1. Предупреждение коррупционных правонарушений

Для эффективного противодействия коррупции в период ЧС авторы документа предлагают начать с выявления и структурирования коррупционных рисков, а также определить меры по минимизации негативных последствий в случае их реализации.

При этом следует учитывать опыт предыдущих ЧС. Так, в случае пандемии COVID-19 риски можно было разделить на:

- ситуационные риски – возникающие в связи с принятыми государством мерами реагирования на ЧС, например, изменением процедур закупок, расширением системы социального обеспечения, перераспределением ресурсов;
- оперативные риски – возникающие в связи со снижением в условиях ЧС возможностей правоохранительных органов по выявлению, расследованию и преследованию за совершение преступлений, в том числе коррупционных;

- иные специфические риски – возникающие в результате одновременной реализации определенных ситуационных и оперативных рисков.

2. Выявление коррупционных правонарушений

Для повышения результативности выявления коррупционных правонарушений правоохранительным органам рекомендуется использовать различные источники информации, в частности:

- данные криминальной разведки. При этом процесс сбора оперативной информации должен быть пересмотрен в соответствии с возникающими в условиях ЧС рисками в целях их минимизации, а также для обеспечения безопасности сотрудников;
- данные финансовой разведки. Польза от их использования в условиях ЧС может быть увеличена за счет подготовки подразделениями финансовой разведки аналитических документов, отражающих связанные с ЧС изменения в поведении преступных элементов, и дальнейшего использования соответствующей информации для обнаружения коррупции. Например, в Нидерландах подразделение финансовой разведки распространяло среди органов власти брошюры, в которых были перечислены признаки правонарушений, характерных для периода ЧС, описание уже выявленных нарушений и перечень мер по их предупреждению;
- сведения, полученные в рамках межведомственного взаимодействия. При этом для обеспечения возможности такого взаимодействия авторы Руководства указывают на необходимость определить, какие органы/иные структуры могут обладать релевантной для правоохранителей информацией (межведомственные рабочие группы, налоговые органы, высшие органы финансового аудита, внутренние аудиторы, подразделения по осуществлению государственных закупок, по сбору, хранению и обработке деклараций об активах), определить и устранить ограничения, с которыми могут столкнуться соответствующие органы и иные структуры в рамках сотрудничества, а также адаптировать существующие или создать новые платформы для межведомственного взаимодействия по вопросам ликвидации последствий ЧС. Например, в Казахстане в результате взаимодействия правоохранительных органов и подразделений по осуществлению государственных закупок была раскрыта коррупционная схема, в рамках которой директор одного из моргов оказался замешан в нецелевом расходовании средств, выделенных на закупку автомобилей для перевозки биологических отходов;
- информация, полученная от журналистов-расследователей, СМИ и из социальных сетей. Для обеспечения возможности эффективного использования соответствующих источников рекомендуется принять меры по проактивному мониторингу СМИ, а также по расширению сотрудничества со СМИ в целях своевременного получения информации о предполагаемых фактах коррупции и принятия соответствующих мер;
- сообщения разоблачителей. Так, в Гондурасе преступный сговор при закупке мобильных больниц был выявлен благодаря анализу поступающих жалоб от пациентов, представителей организаций гражданского общества и медицинских работников. При этом для повышения эффективности раскрытия информации о

нарушениях авторы Руководства рекомендуют: *государству* – 1) повышать осведомленность государственных служащих и населения в целом о существующих каналах раскрытия информации, 2) разработать и внедрить или обновить законодательство о защите разоблачителей и 3) создать каналы раскрытия информации, позволяющие населению подавать сообщения онлайн и анонимно; *правоохранительным органам* – создать каналы раскрытия информации, позволяющие населению сообщать о предполагаемых фактах коррупции, связанных с ЧС; *представителям частного сектора* – повышать осведомленность работников об имеющихся механизмах раскрытия информации о коррупционных правонарушениях.

- данные, полученные от представителей частного сектора (например, бухгалтеров, внутренних аудиторов). Согласно Руководству, для обеспечения возможности участия таких лиц в борьбе с коррупцией в условиях ЧС необходимо обновить системы внутреннего контроля в части работы аудиторских групп, а также проводить самооценку и антикоррупционный аудит с целью минимизации коррупционных рисков в цепочке поставок и деятельности компаний частного сектора в целом;

- результаты проверки добросовестности государственных служащих. В частности, в условиях ЧС такая проверка может быть предусмотрена для служащих, в полномочия которых входит ликвидация последствий ЧС.

3. Расследование и привлечение к ответственности за коррупционные правонарушения

Как отмечено в Руководстве, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию в условиях ЧС может быть затруднено различного рода задержками, которые, среди прочего, могут приводить к потере доказательств, нарушению процессуальных сроков, сроков исковой давности и т.д.

Для сохранения результативности правоприменения ОЭСР рекомендует правоохранительным органам:

- определить приоритеты следственной деятельности на основе выявленных ранее рисков;
- собирать разведданные и иную информацию из открытых источников;
- заключить или пересмотреть существующие соглашения о предоставлении информации поставщиками онлайн-услуг для обеспечения сохранения электронных доказательств;
- провести анализ применяемых специальных методов расследования, определить их актуальность для приоритетных расследований в условиях ЧС, в случае необходимости – обновить соответствующие процедуры, принять меры по обеспечению безопасности сотрудников правоохранительных органов при их использовании во время ЧС;

- определять необходимые криминалистические экспертизы еще на этапе планирования расследования, учитывая характер ЧС и связанных с ней коррупционных правонарушений;
- привлекать специальных судебных экспертов по конкретным правонарушениям, связанным с ЧС, особенно в тех случаях, когда такие эксперты отсутствуют в штате;
- обмениваться опытом с отечественными и зарубежными партнерами в области проведения расследований и судебного преследования в условиях ЧС;
- разработать рекомендации для следователей и прокуроров по определению приоритетных дел в условиях ЧС, а также по эффективному применению соглашений о сотрудничестве;
- продвигать использование защищенных средств телекоммуникации или видеоконференцсвязи для взаимодействия с обвиняемыми, их адвокатами, свидетелями;
- пересмотреть стратегии в области коммуникации и связей с общественностью с целью противодействия незаконному давлению и попыткам влияния;
- принимать меры для обеспечения безопасности следователей и прокуроров от возможного давления со стороны руководства в части применения дисциплинарных или иных подобных взысканий;
- в случае необходимости – предусмотреть изменения в режиме работы сотрудников для обеспечения непрерывности деятельности и внедрения необходимых мер защиты.

Государству, которое также оказывает влияние на эффективность деятельности правоохранительных органов, авторы Руководства рекомендуют:

- сформировать базы данных, содержащие информацию о бенефициарных собственниках, и обеспечить доступ к ней для правоохранительных органов;
- поддерживать в актуальном состоянии списки политически значимых лиц, а также предоставить правоохранительным органам доступ к таким спискам;
- оценить риски негативного влияния ЧС на проведение досудебных и судебных разбирательств, определить меры по минимизации такого влияния;
- обеспечить условия для проведения судебных заседаний в период ЧС онлайн с тем, чтобы обеспечить непрерывность следственной деятельности;
- обеспечить перевод материалов дел в цифровой формат, модернизировать системы управления в судебных органах с тем, чтобы создать условия для подачи документов, хранения и передачи информации и доказательств в цифровом формате;
- когда это необходимо – разрешать приостанавливать или продлевать процессуальные сроки и сроки исковой давности, чтобы обеспечивать надлежащее расследование и судебное преследование по делам о коррупции в условиях ЧС;
- принять комплексную правовую базу, позволяющую сотрудничать со свидетелями, заключать соглашения о признании вины и иные досудебные соглашения;
- предоставить правоохранительным органам ресурсы для обеспечения возможности заключать соглашения о сотрудничестве; обеспечить достаточное финансирование программ защиты свидетелей для продолжения работы в условиях ЧС;

- обеспечить эффективность режима ареста и конфискации активов для борьбы с конкретными коррупционными рисками, выявленными в период ЧС;
- предоставить достаточные ресурсы и необходимую независимость правоохранительным и судебным органам, ведущим дела о коррупции в отношении высокопоставленных должностных лиц;
- пересмотреть правовую базу по предоставлению иммунитета должностным лицам, что может становиться препятствиями для эффективного расследования и привлечения к ответственности в рамках дел о коррупции в отношении высокопоставленных должностных лиц;
- разработать рекомендации по внедрению цифровых технологий в деятельность правоохранительных органов, в частности, дистанционных опросов, видеоконференций, механизмов удаленной работы и т.д.

4. Международное сотрудничество

Как отмечает в своем Руководстве ОЭСР, расследования коррупционных правонарушений, в том числе в условиях ЧС, нередко выходят за пределы одной страны, в связи с чем возникает необходимость участия правоохранительных органов в международном сотрудничестве.

В рамках такого сотрудничества в период ЧС правоохранительным органам рекомендуется:

- заключать соглашения о взаимопомощи (Memoranda of Understanding) с подразделениями международных финансовых организаций по обеспечению добросовестности и расследованиям (International Financial Institutions Integrity and Investigative Units) для ускорения расследований и упрощения обмена информацией;
- использовать платформы международных подразделений финансовой разведки для обмена оперативной информацией;
- расширять использование платформ сотрудничества правоохранительных и судебных органов (например, платформы Международного координационного центра по противодействию коррупции (The International Anti-Corruption Coordination Centre)), назначить координаторов, ответственных за соответствующую деятельность;
- использовать защищенные каналы связи для передачи информации и доказательств; обрабатывать запросы на взаимную правовую помощь (далее – MLA) в условиях ЧС в приоритетном порядке;
- оценить риски влияния ЧС на возникновение конфликтов юрисдикций в рамках совместных расследований, определить меры по минимизации такого влияния;
- проанализировать необходимость и масштабы международного сотрудничества в делах, затрагивающих несколько юрисдикций, прежде всего, в части взаимного обмена информацией и доказательствами, координации следственных действий и мероприятий, а также рассмотреть возможность более тесного сотрудничества в форме параллельных или совместных расследований. Например, в 2018 году в

Дании было начато расследование взяточничества датской компании, участвующей в строительстве электростанции на Маврикии;

- в 2020 к расследованию присоединилась Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Маврикия (Independent Commission Against Corruption), которая не только начала свое расследование, но и инициировала создание совместной с Данией следственной группы, что позволило обнаружить ряд важных доказательств и арестовать лиц, причастных к совершению преступления;
- оперативно связываться с иностранными коллегами, аргументированно доносить информацию о приоритетности тех или иных расследований в условиях ЧС;
- проводить координационные совещания для участников параллельных или совместных расследований с использованием защищенных каналов онлайн-связи;
- определить наиболее эффективные способы реализации запросов на арест или конфискацию активов в условиях ЧС.

Государству при этом рекомендуется:

- принимать запросы на MLA и экстрадицию, поданные по электронным каналам связи;
- обеспечить возможность проведения слушаний с использованием средств видеоконференцсвязи: так, в Нигерии некоторые слушания, касающиеся вопросов экстрадиции, успешно проводились с использованием онлайн-платформы.

ЧТО ТАКОЕ КОРРУПЦИЯ?

Коррупция - от латинского слова **corruptio** (порча, подкуп).

К коррупционным деяниям относятся следующие преступления:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки;
- получение взятки;
- посредничество во взяточничестве;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп;
- иные деяния.

ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ

- **терпимость, безразличие и пассивность населения** к проявлениям коррупции;

- **слабое правосознание граждан**, психологическая неготовность противостоять коррупционным проявлениям, в том числе сообщать в правоохранительные органы;

- **мнимое чувство безнаказанности** за совершение коррупционных преступлений;

- **незнание гражданином своих прав**, а также прав и обязанностей чиновника или лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации;

- **отсутствие должного контроля** со стороны руководства за поведением должностного лица.

ПОСЛЕДСТВИЯ КОРРУПЦИИ

- **невозможность реализации законных прав и интересов** граждан, предусмотренных законом без предоставления "взятки";

- **неисполнение своих прямых обязанностей должностными лицами**, коммерческими и иными организациями;

- **развитие экстремизма и террористической деятельности, наркобизнеса**, способствование совершению иных тяжких и особо тяжких преступлений;

- **слабая экономика государства** и снижение обороноспособности, рост преступности и смертности населения.

**УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРЕДУСМАТРИВАЕТ
УГОЛОВНУЮ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
КАК ЗА ПОЛУЧЕНИЕ ВЗЯТКИ,
ТАК И ЗА ДАЧУ ВЗЯТКИ И
ПОСРЕДНИЧЕСТВО
ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ**

Если Вам стало известно о фактах совершения коррупционных правонарушений или преступлений, призываем сообщить об этом в прокуратуру Богучанского района по т. 839162-222-73

НАКАЗАНИЯ ДЛЯ ВЗЯТОЧНИКОВ

ШТРАФ - до 5 миллионов рублей или до 100-кратной суммы взятки.

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ - до 15 лет.

Дополнительный вид наказания - лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 15 лет.

НАКАЗАНИЯ ДЛЯ ВЗЯТОКДАТЕЛЕЙ

ШТРАФ - до 4 миллионов рублей или до 90-кратной суммы взятки.

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ - до 15 лет.

Дополнительный вид наказания - лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 10 лет.

НАКАЗАНИЯ ЗА ПОСРЕДНИЧЕСТВО ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ

ШТРАФ - до 3 миллионов рублей или до 80-кратной суммы взятки.

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ - до 12 лет.

Дополнительный вид наказания - лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 7 лет.



