



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General

21 January 2016

Russian

Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Пятнадцатая сессия

18–22 апреля 2016 года

Пункт 3(d) предварительной повестки дня*

**От обязательств к результатам: реформирование
государственных учреждений в целях содействия
всеохватной разработке и интеграции политики в
деле осуществления и контроля за осуществлением
целей в области устойчивого развития: укрепление
уверенности граждан в эффективности, действенности
и добросовестности государственного управления на
основе более активных, целенаправленных усилий
для обеспечения надлежащего управления в целях
предотвращения и выявления коррупции и борьбы с ней**

**Активизация усилий для обеспечения надлежащего
управления в целях предотвращения и выявления
коррупции и борьбы с ней: две основные меры**

Записка Секретариата

Настоящий документ, подготовленный членом Комитета Алешандри Наварру Гарсия, препровождается в соответствии с предварительной аннотированной повесткой дня пятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению. Содержание документа и изложенные в нем мнения отражают позицию автора и не обязательно соответствуют точке зрения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2016/1.



Активизация усилий для обеспечения надлежащего управления в целях предотвращения и выявления коррупции и борьбы с ней: две основные меры

Резюме

В настоящем документе указывается, что коррупция представляет собой явление мирового масштаба, которое негативно сказывается на всех странах, является одним из наиболее существенных препятствий на пути достижения целей в области устойчивого развития и подрывает демократию, уважение к принципу верховенства права, экономический прогресс и доверие граждан к государственным учреждениям. Некоторые налоговые убежища и оффшорные финансовые компании, а также оншорные банки принимают участие в сокрытии похищенных государственных активов и умело используют для этого все более изощренные методы. Проблема усложняется глобализацией, которая стала возможной в результате появления технических и структурных решений, сделавших мир более взаимосвязанным.

В настоящем документе излагаются две конкретные меры по борьбе с коррупцией. Первая мера заключается в создании национальных реестров бенефициарных владельцев корпораций и денежных и материальных активов, находящихся во владении юридических лиц. Такие реестры должны быть абсолютно прозрачными и открытыми для контроля со стороны общественности. Важно также обеспечить международное сотрудничество в деле обмена информацией в целях содействия усилиям по отслеживанию похищенных государственных активов и их возвращению в страну происхождения.

Вторая мера заключается в институционализации и нормативном регулировании лоббистской деятельности. Несмотря на то, что лоббистская деятельность является позитивным элементом консультаций с общественностью и законным каналом диалога между государственными и негосударственными субъектами, преференциальный доступ влиятельных сторон к государственным должностным лицам может привести к неоправданному усилению их влияния и воспрепятствовать обеспечению государственных интересов, в том числе по причине незаконной практики.

I. Введение

1. Коррупция представляет собой явление мирового масштаба, которое негативно сказывается на всех странах и всех народах. Для Комитета экспертов по государственному управлению вопрос коррупции не является новым. На своей четырнадцатой сессии, состоявшейся в апреле 2015 года, Комитет особо отметил, что коррупция может стать одним из наиболее существенных препятствий на пути достижения целей в области устойчивого развития и подрывает демократию, уважение к принципу верховенства права, экономический прогресс и доверие граждан к государственным учреждениям. Комитет подчеркнул необходимость ускорить принятие мер, направленных на предупреждение коррупции в государственном секторе, и положить конец безнаказанности за коррупционные действия, в частности с помощью мер, которые направлены на укрепление прозрачности, поощрение сотрудничества между членами парламента, представителями государственного управления и гражданского общества, осуществление и соблюдение этических стандартов (см. E/2015/44, глава III.C, раздел 3).

2. Невозможно завоевать доверие граждан, повысить добросовестность гражданских служащих и создать орган надлежащего управления для выявления коррупции и борьбы с ней не принимая мер, в частности, в отношении некоторых аспектов деятельности транснациональных предприятий, способствующих процветанию коррупции. Несмотря на высокий уровень осведомленности о проблеме коррупции во многих странах и на всеобщее согласие в отношении необходимости как можно скорее остановить поток незаконных средств, налоговые убежища и оффшорные финансовые компании, а также оншорные банки по-прежнему принимают участие в сокрытии похищенных государственных активов и умело используют для этого все более изощренные методы. С учетом международного характера финансовых потоков важнейшее значение имеет продолжение сотрудничества между всеми заинтересованными странами, в том числе посредством вынесения соответствующих постановлений и принятия регулирующих мер.

3. Одним из важных шагов вперед стало бы значительное повышение прозрачности как денежных, так и материальных активов, включая недвижимое имущество, произведения искусства, ювелирные и ремесленные изделия. В частности, следует создать открытые реестры активов компаний на национальном уровне при обеспечении глобальной координации отчетности и обмена информацией. При таком сценарии Организация Объединенных Наций отвечала бы за представление отчетности по активам на международном уровне, содействие изъятию активов и возвращение таких активов законным владельцам, в частности в страны происхождения. Усилия в этом направлении следует финансировать за счет административных сборов за оказываемые услуги. Можно ожидать, что создание открытых реестров станет важным фактором, сдерживающим использование юридических лиц для перевода коррупционных доходов и в других незаконных целях, поскольку риск разоблачения значительно возрастет.

4. Еще одна мера, требующая особого внимания, связана с законодательной политикой, в частности с необходимостью принятия самыми разными странами законов, регулирующих лоббистскую деятельность. На своей предыдущей сессии Комитет отметил, что без регулирования лоббистской деятельности не-

возможно завоевать доверие граждан, обеспечить добросовестность гражданских служащих и организовать аппарат надлежащего управления в целях борьбы с коррупцией и влиянием частных интересов на общественные. Вместе с тем во многих странах лоббистская деятельность остается в значительной мере нерегулируемой.

5. Эти две основные и давно назревшие меры поддерживаются международными структурами, в том числе в рамках партнерства «Открытое правительство», которое могло бы служить в качестве одной из платформ для содействия осуществлению обеих мер.

II. Коррупция как глобальное явление

6. Благое управление неразрывно связано с понятием доверия. Под доверием к правительству подразумевают, как правило, два аспекта. В понятие доверия входит политический аспект, в рамках которого граждане дают оценку правительству, его институтам, политическим процессам и лидерам с точки зрения эффективности и честности. Доверие является основным показателем, отражающим мнение народа о политике и политиках. В понятие доверия входит также социальный аспект, связанный с отношением граждан как членов общества друг к другу. Социальное доверие неотделимо от политического доверия. Укрепление социального и политического доверия обеспечивается путем повышения благосостояния посредством осуществления жизнеспособной и справедливой экономической политики и имеет решающее значение для надлежащего и эффективного управления (см. Е/С.16/2015/2).

7. Важно подчеркнуть, что доверие к правительству основано на понимании гражданами того, что ключевыми составляющими устойчивого развития являются инклюзивность, распределение обязанностей и поддержка ценностей, принципов и методов, обеспечивающих мир, безопасность и стабильность в качестве одного из главных факторов экономических и социальных достижений. Вместе с тем в условиях экономического, политического и социального кризиса доверие может исчезнуть. Следовательно, доверие прямо или косвенно связано с мерами, принимаемыми лидерами в ходе кризиса или после него, особенно в порядке реагирования на кризисные ситуации экономического характера. Кроме того, снижение доверия к правительству, в частности в развивающихся странах, вызывается широким распространением коррупции.

8. Борьба с коррупцией является неременным условием обеспечения устойчивого развития. Таким образом, необходимо и важно помнить о том, что любое правительство, которое стремится завоевать или повысить доверие в целях обеспечения устойчивого развития, прежде всего должно работать над искоренением коррупции. Усилиям по ликвидации коррупции должно уделяться первоочередное внимание.

9. Коррупция представляет собой явление мирового масштаба, которое крайне негативно сказывается на морали, этике и экономической активности на всех социальных уровнях. Согласно Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), коррупция стала представлять собой очень сложное явление. Инцидент местного уровня приобретает международные масштабы, по мере того как деньги переправляются через границы государств одним нажатием кнопки. Компании, имеющие представи-

тельство в одной стране, могут выступать в качестве прикрытия для незаконных операций, совершаемых по всему миру, а частные лица могут скрывать активы, прибегая к самым разным изолированным способам¹.

10. Последствия коррупции наносят, в частности, прямой ущерб населению, в результате чего вместо обеспечения защиты общества происходит ухудшение социально-экономических условий. Коррупция в органах финансового контроля способствует уклонению от налогов, что означает потери для государственного бюджета. В условиях, характеризующихся частыми проявлениями коррупции, на правительство может оказываться давление, с тем чтобы оно уделяло первоочередное внимание инвестициям в инфраструктурные проекты, которые приносят небольшую пользу населению, а не инвестициям в образование и здравоохранение. Коррупция приводит к нарушению правил конкуренции и тем самым влечет за собой ухудшение качества и снижение ценовой доступности товаров и услуг. Коррупция препятствует привлечению прямых иностранных инвестиций из-за высоких затрат на ведение предпринимательской деятельности в условиях, для которых характерно взяточничество. Кроме того, она подрывает один из основных этических принципов правительства, согласно которому государственные должностные лица должны преследовать не частные, а государственные интересы.

11. Примечательно, что коррупция не имеет прямого отношения к наличию у какой-либо страны колониального наследия и не имеет тесной связи с уровнем развития. Так, например, в Австралии, которая до начала XX века являлась одной из британских колоний, вероятность коррупции не больше, чем в других более или менее развитых странах. В Японии, которая является одной из наиболее развитых стран мира, после разоблачения в коррупции несколько министров сложили с себя полномочия. Предпринимается множество инициатив и усилий по повышению добросовестности и укреплению системы надлежащего государственного управления в целях борьбы с этой проблемой, которая наносит ущерб экономике, этике и морали общества.

12. Наиболее эффективным способом реагирования на эту проблему является понимание того, что коррупция обычно возникает там, где существуют тесные связи между государственными и частными субъектами. В наиболее вопиющих случаях имеет место подкуп государственных должностных лиц, которые сами требуют или которым предлагают денежное или иное вознаграждение от частных субъектов в обмен на особое отношение со стороны государственного учреждения. Такое взаимоотношение можно назвать «преступлением по расчету», поскольку участвующие в нем стороны рассматривают его как возможность получения большой выгоды при низком риске наказания².

¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), «Reporting on corruption: a resource tool for governments and journalists» (New York, 2013). С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf.

² Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, California, Institute for Contemporary Studies, 2000). С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/01/693273/corrupt-cities-practical-guide-cure-prevention>.

III. Роль частного сектора в мировой коррупции

13. С началом глобализации, которая стала возможной благодаря технологиям и техническим структурам, усилившим взаимозависимость во всем мире, все больше компаний начинают заниматься деятельностью на международном уровне, распространяя ее за пределы национальной территории. По оценкам, в настоящее время насчитывается около 82 000 транснациональных корпораций с 810 000 филиалами по всему миру. На эти корпорации приходится более четверти валового мирового продукта и более трети объема экспорта, а в некоторых случаях их доходы превышают валовой внутренний продукт стран, в которых они действуют³. Такая ситуация привела к уязвимости модели государственного обслуживания из-за неумеренной жадности некоторых компаний.

14. В этой связи необходимо создать международный режим для борьбы с коррупцией на основе многосторонних соглашений в целях обмена опытом и согласования законодательств⁴. В качестве примера можно привести проводившееся в Бразилии расследование под названием «Операция автомойка», в ходе которого благодаря обмену информацией между федеральными прокуратурами Бразилии и Швейцарии удалось обнаружить значительные объемы денежных средств, предположительно переведенные со счетов государственной нефтяной компании «Петробраз» на счета в швейцарском банке.

15. Еще одним примером такого успешного опыта может служить принятие в Соединенных Штатах Америки Закона о коррупции за рубежом, согласно которому правительство Соединенных Штатов имеет право наказывать компании, которые расположены или ведут свою деятельность в Соединенных Штатах, независимо от страны их происхождения, а также иностранных государственных служащих в том случае, если было установлено, что они замешаны в коррупционной деятельности⁵. В указанном законе устанавливается гражданская ответственность, штрафы в размере до 250 000 долл. США, а также другие формы возмещения, включая правительственные санкции. Кроме того, компаниям или лицам, которые были признаны виновными, может быть запрещено вести деятельность с участием правительства Соединенных Штатов, им может быть отказано в получении экспортных лицензий, а также их деятельность на рынке ценных бумаг может быть временно приостановлена Комиссией по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов. Кроме того, может применяться уголовное наказание в виде штрафов в размере до 100 000 долл. США и лишения свободы на срок до пяти лет для физических лиц, а для компаний — в виде штрафов в размере до 2 млн. долл. США или на сумму, в два раза превышающую объем средств, полученных незаконным путем.

³ Доклад о мировых инвестициях, 2009 год: Транснациональные корпорации, сельскохозяйственное производство и развитие (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.II.D.15). Доступно по адресу: http://unctad.org/ru/docs/wir2009overview_ru.pdf.

⁴ Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin and Moisés Naím. "The globalization of corruption" in *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, eds. (Washington, D.C., Institute of International Economics, 1997).

⁵ Martin T. Biegelman and Daniel R. Biegelman, *Foreign Corrupt Practices Act: Compliance Guidebook — Protecting your Organization from Bribery and Corruption* (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2010).

16. В 2015 году в соответствии с этим законом Министерство юстиции совместно с Комиссией по ценным бумагам и биржам арестовали несколько человек, имеющих отношение к миру футбола, которые оказались связаны с коммерческими организациями, зарегистрированными на Нью-Йоркской фондовой бирже. Кроме того, были предъявлены обвинения лицам, занимающим руководящие должности в Международной федерации футбола, в том числе бывшему президенту Бразильской конфедерации футбола, который был экстрадирован в Соединенные Штаты, помещен под домашний арест и обязан выплатить весьма крупный штраф.

17. Под эгидой Организации Объединенных Наций, Организации американских государств и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) удалось заключить несколько связанных с этим законом международных договоров и соглашений. Кроме того, принятие Закона о коррупции за рубежом повлияло на ряд инициатив Европейского союза. Однако предстоит еще многое сделать. Необходимо предпринять немало усилий для разработки согласованного международного режима нормативного регулирования в целях борьбы с коррупцией, который обеспечивал бы защиту государственного суверенитета и неприкосновенности частной жизни. Помимо этого, международный режим нормативного регулирования должен включать обязательства по обмену информацией, и его действие должно распространяться на налоговые убежища»⁶.

18. Примерно 7,6 трлн. долл. США хранится в «налоговых убежищах», в основном на Британских Виргинских островах, в Люксембурге и Швейцарии. Ежегодные финансовые потери правительств, вызванные невозможностью облагать налогом средства, находящиеся на таких счетах, составляют около 200 млрд. долл. США⁷. На острове Джерси (Нормандские острова) проживает около 100 000 человек и действует 33 000 финансовых компаний. На Каймановых островах в одном только Доме Угланда расположено более 18 000 компаний. Подобная деятельность совершенно неприемлема для общества и серьезно подрывает уважение к демократии.

IV. Прозрачность в качестве одного из принципов надлежащего управления и основы усилий, направленных на предупреждение коррупции

19. Статья 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции обязывает каждое государство-участника обеспечить эффективное участие общества в деле борьбы с коррупцией. В ней говорится, что каждое государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и

⁶ Luciano Vaz Ferreira and Fabio Costa Morosini, "The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations", in *Austral: The Brazilian Journal of Strategy and International Relations—Strategy and International Security*, vol. 2, No. 3, Jan/Jun 2013 (International Strategic Studies Doctoral Programme of the Faculty of Economics of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013). С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте: <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/35615>.

⁷ Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.

20. Кроме того, в Конвенции содержится призыв к активизации участия с помощью следующих мер: а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; b) обеспечение для населения эффективного доступа к информации; с) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; d) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми: i) для уважения прав или репутации других лиц; ii) для защиты национальной безопасности, или *ordre public*, или охраны здоровья или нравственности населения.

21. Это стало одной из тем обсуждения на пятнадцатой сессии Комитета, посвященного высказыванию соображений о преобразовании государственных учреждений, с тем чтобы способствовать разработке комплексной государственной политики и интеграции для достижения целей в области устойчивого развития и контроля за их достижением, в частности в связи с подпунктом ее повестки дня, посвященном укреплению уверенности граждан в эффективности, действенности и добросовестности государственного управления на основе более активных, целенаправленных усилий для обеспечения надлежащего управления в целях предотвращения и выявления коррупции и борьбы с ней.

22. В Конвенции содержится призыв не только к обличению коррупции как одной из мер по ее предотвращению, но и призыв к каждому государству-участнику рассмотреть возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях. Кроме того, в ней предусматривается принятие надлежащих мер для обеспечения доступа населения к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией.

23. Как правительства, так и общественность достигли значительных результатов в усилении прозрачности и расширении участия граждан в последующей деятельности по реализации государственной политики. В этом плане важное значение имеют возможности, которые предоставляют Интернет, новые средства массовой информации и коммуникационные платформы.

24. Что касается представления сообщений о коррупционных деяниях, то в Конвенции работникам средств массовой информации и правительствам рекомендуется активно и открыто сотрудничать в целях предупреждения коррупции, и именно по этой причине эффективные журналистские расследования приобретают все большую важность. Принятие Конвенции свидетельствует не

только о признании масштабов коррупции в государственном и частном секторах, но и о принятом на мировом уровне решении бороться с ней посредством превентивных мер, включая обеспечение прозрачности и активное участие общественности, а также путем криминализации коррупции, обеспечения соблюдения законов и международного сотрудничества. Конвенция укрепляет уверенность в том, что обеспечение для населения более широкого доступа к более подробной информации, представляющей общественный интерес, отвечает интересам всех государств. В ней содержится призыв к государствам-участникам разрешать и поощрять свободное и открытое распространение информации и ее обсуждение, поскольку осведомленность граждан будет только способствовать принятию мер по борьбе с коррупцией.

25. После проверки источников и подтверждения достоверности полученной информации крайне важное значение для работников средств массовой информации, занимающихся расследованием, приобретает вопрос о том, когда же история готова к публикации. Как правило, работники средств массовой информации публикуют материалы только в том случае, если они действуют добросовестно и располагают обоснованным предположением о достоверности сообщений. В некоторых странах обоснованность носит юридически обязательный характер, например в контексте клеветы³.

26. Кроме того, право принимать решение о том, когда и как именно субъект обсуждается в социальных сетях, в настоящее время принадлежит обычным гражданам, независимо от их экономического положения или степени обладания политической властью. Именно в таких новых условиях государство должно способствовать усилению прозрачности в общественных делах и заручаться доверием населения. Участие граждан в управлении общественными делами не только имеет исключительно важное значение для борьбы с коррупцией, но и является одним из наиболее важных средств содействия обеспечению прозрачности как одного из основных элементов демократии.

27. Таким образом, социальное участие, достигнутое посредством представительной демократии, является одним из механизмов, который обеспечивает гражданам более широкую свободу участия в политической жизни государства. Кроме того, социальное участие обеспечивает возможность для того, чтобы граждане могли внести свой вклад в разработку законодательных актов, и, таким образом, предоставляет им атрибуты гражданства и придает статус *civitae activae* (активного гражданского состояния), включая прерогативы, атрибуты, права и возможности вмешиваться в процесс управления страной. Вмешательство может быть прямым или косвенным, а также отличаться по сфере охвата в зависимости от степени гражданского правопритязания. *Jus civitatis* (право граждан), касающееся публичной власти, предоставляет активным гражданам возможность участвовать в формировании или деятельности национальных органов государственной власти⁸.

28. Следует отметить, что прозрачность не только идет на пользу правительству, но и расширяет права и возможности общественности, которая становится одним из активных участников разработки более эффективной и действенной государственной политики. Невозможно говорить о доверии к правитель-

⁸ José Antônio Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (Rio de Janeiro, Brazil, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958).

ству в условиях секретности и конфиденциальности. Таким образом, среди мер, которые могли бы быть приняты в целях повышения эффективности управления, обеспечение прозрачности должно рассматриваться в качестве одного из целевых показателей и инструментов рационального управления.

29. Во всем мире существует множество примеров позитивного воздействия инвестирования в обеспечение прозрачности на административную практику, а также на ее основного бенефициара — общество в целом. Доступность информации обязует государственных должностных лиц действовать ответственно, а также помогает осведомленным гражданам совместно обеспечивать надзор за деятельностью государственных органов, в том числе посредством осуществления контроля за надлежащим использованием государственных средств.

30. Как показывает пример Бразилии, усилия, направленные на содействие обеспечению прозрачности, должны носить непрерывный характер и постепенного охватывать различные области государственного управления, с тем чтобы способствовать более широкому участию гражданского общества и эффективному социальному участию. С тех пор, как в 2003 году правительство Бразилии стало принимать меры в поддержку открытого доступа к информации и усиления прозрачности действий правительства, такие усилия значительно расширились и стали устоявшейся практикой. Веб-сайт федерального правительства, посвященный обеспечению прозрачности, ранее получил высокую оценку, и его создание вдохновило на принятие аналогичных мер органами государственной власти и в других областях, а также на других уровнях государственного управления. В развитие этих достижений в 2009 году был принят Дополнительный закон № 131, обязывающий федеральное правительство, штаты, федеральные округа и города предоставлять подробную информацию о бюджетных и финансовых операциях в сети Интернет в режиме реального времени. Теперь федеральные органы власти обязаны раскрывать бюджетную информацию. Несоблюдение этого требования может привести к удержанию ресурсов федерального правительства⁹.

31. Еще одной важной инициативой по обеспечению прозрачности выступает партнерство «Открытое правительство», осуществление которого началось в 2011 году и в котором принимают участие 69 стран. Вступившим в это партнерство государствам-участникам необходимо одобрить заявление о принципах и представить национальный план действий по осуществлению конкретных мер, направленных, среди прочего, на усиление прозрачности информации и постановлений правительства, борьбу с коррупцией, содействие участию граждан, повышение эффективности управления государственными ресурсами и добросовестности как в государственном, так и в частном секторах. Эти обязательства были классифицированы в соответствии с каждой из пяти всеобъемлющих задач, а именно: повышение качества государственных услуг, обеспечение большей добросовестности государственных служащих, более эффективное управление государственными ресурсами, обеспечение безопасности сообществ и укрепление корпоративной ответственности. Кроме того, эти обязательства должны подкреплять следующие принципы открытого правительства: прозрачность, участие граждан, подотчетность и технологии и инновационная деятельность.

⁹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service* (Paris, OECD Publishing, 2012).

32. В целом страны-участницы партнерства «Открытое правительство» приняли на себя около 1000 обязательств, нацеленных на усиление прозрачности действий их правительств. Бразилия представила два плана действий. В ее втором плане действий, разработанном совместно федеральным правительством Бразилии и представителями различных секторов гражданского общества, 19 федеральных государственных учреждений приняли на себя 52 обязательства. По состоянию на март 2015 года 30 из этих обязательств были выполнены, а 22 все еще находятся на стадии осуществления¹⁰.

33. Что касается предотвращения коррупции, то одним из ключевых аспектов последующей деятельности по осуществлению Конвенции является подготовленный УНП ООН сборник международных правовых документов о борьбе с коррупцией. Согласно этому сборнику, необходимо также повышать прозрачность и укреплять отчетность по вопросам, касающимся государственных финансов, и установить конкретные требования [в Конвенции] в целях предотвращения коррупции в особо важных областях государственного сектора, таких как судебная система и государственные закупки¹¹. Такого рода инициативы непосредственно способствуют борьбе с коррупцией и усилению прозрачности, а также тщательной проверке государственных расходов. Кроме того, прозрачность содействует сближению граждан и правительства, в частности благодаря обеспечению участия общественности в процессе принятия государственных решений, в результате чего государственная политика становится более легитимной и эффективной и в большей степени учитывает потребности населения.

Создание публичных реестров данных о собственности компаний

34. На глобальном уровне партнерство «Открытое правительство» достигло значительных успехов и в других охваченных инициативой странах. Следует особо отметить, что в каждой стране разработка планов действий ведется при участии представителей гражданского общества, что делает их еще более легитимными.

35. Среди впечатляющих результатов усилий в рамках партнерства «Открытое правительство» можно назвать принятие в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в октябре 2013 года решения о создании публичного реестра бенефициаров, о котором было объявлено в ходе состоявшегося в Лондоне ежегодного совещания членов партнерства. Наличие публичного реестра бенефициаров зарегистрированных в стране компаний препятствует отмыванию денег и содействует борьбе с коррупцией благодаря сокращению возможностей для сокрытия информации о незаконных сделках с использованием подставных компаний. Этот реестр служит для всего мира примером средства, позволяющего призывать правительства к ответу. Он со-

¹⁰ См. Open Government Partnership, “Brazilian Action Plan”; “Brazil’s second Open Government Partnership action plan”. С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan.

¹¹ UNODC, “Compendium of international legal instruments on corruption”, 2nd ed. (New York, 2013). С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf.

действует выявлению, в частности, случаев, когда гражданские служащие являются бенефициарными владельцами активов, находящихся в Соединенном Королевстве. В марте 2015 года решение правительства Соединенного Королевства о создании реестра было одобрено на основе принятия необходимого законодательства. Начиная с января 2016 года зарегистрированные компании также должны представлять информацию о всех лицах, контролирующих значительные средства, то есть об акционерах, владеющих не менее 25 процентами голосующих акций¹².

36. Ожидается, что в рамках этой инициативы будет обеспечен свободный доступ через Интернет к информации, которая была получена на основе регистрации лиц, контролирующих значительные средства. Начиная с апреля 2016 года компании, базирующиеся в Соединенном Королевстве, должны будут представлять такие данные Регистрационной палате (государственное ведомство, отвечающее за торговую регистрацию) для включения в публичный реестр. Несоблюдение этого условия может быть сочтено уголовным преступлением и повлечь за собой строгое наказание.

37. Подобные требования о представлении информации в связи с регистрацией корпоративных активов были введены и в других европейских странах, в частности в Дании и Норвегии. По данным сети «Справедливое налогообложение» — находящейся в Соединенном Королевстве неправительственной организации, — парламент Норвегии одобрил документ о публичном реестре бенефициаров, в котором подчеркивается важность обеспечения свободного доступа общественности к информации о бенефициарах. Кроме того, в этом документе особо отмечается, что «достижение максимально возможной прозрачности в этих вопросах будет способствовать защите созданной в Норвегии экономической системы»¹³.

38. Принятие мер для улучшения ситуации в области отчетности представляет собой непростую задачу, которая не имеет универсального решения ввиду давления со стороны различных заинтересованных групп. Вместе с тем готовность того или иного правительства ввести, несмотря на сопротивление, требование о представлении данных о корпоративных активах будет восприниматься как начало активной борьбы с коррупцией, в первую очередь с отмыванием денег и уклонением от уплаты налогов. Следует особо отметить, что реализация таких инициатив, как создание публичных реестров корпоративных активов, должна сопровождаться внедрением механизмов контроля, обеспечивающих точность данных, применение санкций в соответствии с законодательством и принятие надлежащих последующих мер. Кроме того, необходимо гарантировать широкий и беспрепятственный доступ граждан к регистрационным данным.

¹² Stephen Pollard, Katrina Carroll and Christopher David, “Wilmer Hale discusses central register of beneficial ownership to be introduced in the United Kingdom”, The Columbia Law School Blue Sky Blog, 5 May 2015. С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: <http://clsbluesky.law.columbia.edu/2015/05/05/wilmerhale-discusses-central-register-of-beneficial-ownership-to-be-introduced-in-the-uk/>.

¹³ Sigrid Klæboe Jacobsen, “Norwegian Parliament votes for public registry of ownership”, Tax Justice Network, 5 June 2015. С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/.

39. Публичные реестры данных о собственности компаний, признанные во всем мире наиболее эффективным инструментом пресечения противоправных действий анонимных компаний, должны создать все страны, чтобы дать ясно понять, что они привержены обеспечению прозрачности и борьбе с коррупцией. Европейский парламент уже ведет работу в этом направлении: в мае 2015 года он принял директиву, согласно которой все государства-члены должны создать централизованные реестры данных о собственности компаний. Это новое правило, направленное на пресечение отмывания денег, было установлено в целях активизации борьбы с налоговой преступностью и финансированием терроризма. Принятие этой комплексной меры облегчит процесс отслеживания переводов средств, несмотря на то, что у этого предложения есть один недостаток: регистрационные данные смогут получать только лица, имеющие в этом «законный интерес», и они не будут находиться в свободном доступе для общественности.

40. Все эти инициативы объединяет то, что они способствуют обеспечению доступа к предоставляемой государством информации, начиная с информации, касающейся формирования политики, и заканчивая информацией, связанной с ее осуществлением. Наличие такого руководящего документа имеет большое значение, хотя бы в силу асимметричности отношений между правительством и гражданами, которые могут не знать о своих правах и не понимать принципов работы правительства. Степень взаимной подозрительности и недоверия можно снизить посредством осуществления программ гражданского образования, которое, в свою очередь, имеет дополнительное преимущество, заключающееся в информировании молодежи о возможностях трудоустройства в государственном секторе или участия в политической деятельности. Странам следует рассмотреть вопрос о том, поможет ли принятие закона о свободе информации прояснить, что может становиться достоянием общественности, а что — нет, а также изучить средства и процедуры обеспечения доступа к информации. Страны должны публиковать свои директивные документы, касающиеся доступа к информации, с тем чтобы гарантировать всеобщее право на получение доступа к официальным документам, находящимся в распоряжении государственных учреждений, при поступлении соответствующей просьбы, без какой бы то ни было дискриминации¹⁴.

V. Регулирование лоббистской деятельности

41. В Соединенных Штатах и ряде других стран наблюдается растущее влияние лоббистов на формирование государственной политики. В словаре “Oxford English Dictionary” слово “lobby” определяется как большой вестибюль или общественное помещение, используемое преимущественно для встреч членов Палаты с посторонними лицами, и на практике оно используется для описания деятельности людей или организованных групп интересов, осуществляемой в целях оказания воздействия на процесс принятия решений государственного сектора, особенно в отношении законодательного процесса в парламенте. В некоторых случаях употребления слово «лобби» приобрело негативную коннота-

¹⁴ УНП ООН, «Техническое руководство по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», Нью-Йорк, 2009 год. Доступно по адресу: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf.

цию и стало ассоциироваться с незаконной и коррупционной деятельностью, тем самым подорвав важность и легитимность ряда основополагающих принципов демократии, включая наличие постоянного канала для коммуникации между государственными и негосударственными субъектами, участие и право на свободу ассоциаций.

42. Что касается Европейской комиссии, то ее правила осуществления лоббистской деятельности отражены в Кодексе поведения представителей интересов. В этом кодексе изложено всего семь правил и содержится отсылка на ряд принципов, включая открытость, прозрачность, честность, добросовестность и беспристрастность. Взаимодействие представителей интересов и сотрудников Комиссии регулируется Положениями о персонале, Кодексом поведения комиссаров и Кодексом добросовестного административного поведения.

43. В парламенте Бразилии этот вопрос обсуждался на протяжении долгого времени, и в итоге был разработан законопроект № 1202 от 2007 года, в котором подтверждается, что осуществление лоббистской деятельности является неотъемлемой частью усилий по обеспечению демократии. Цель законопроекта № 1202 заключается в создании условий для осуществления лоббистской деятельности на прозрачной основе, с тем чтобы группы влияния и группы интересов могли организованно выполнять свою работу и чтобы все слои общества могли с меньшими издержками пользоваться услугами специализированных учреждений для доведения своих мнений и позиций до сведения конгрессменов в целях эффективного и безопасного осуществления законодательного процесса¹⁵.

44. По итогам исследования действий групп интересов и зависимости между величиной израсходованных средств и итогами голосования в Соединенных Штатах было установлено, что хотя в рамках политических кампаний иногда используются крупные денежные суммы с целью повлиять на результаты такого прямого голосования, подобная тактика, как правило, оказывается безуспешной. Это исследование было основано на тщательном изучении деятельности групп интересов и на данных финансовых отчетов о проведении 168 кампаний по выборам в законодательные органы в восьми штатах этой страны. Кроме того, было установлено, что инициативы, продвигаемые группами экономических интересов, реже утверждались в ходе голосования, чем инициативы, поддерживаемые группами граждан¹⁶.

45. В 2004 году Кампинасский университет, расположенный в Бразилии, опубликовал доклад, согласно которому одна из важнейших особенностей лоббистской деятельности заключается в специализации участвующих в ней субъектов. Помимо того, что лоббисты оказывают давление на государственный сектор, они имеют своей целью выполнение следующих функций:

- a) выявление проблем и целей клиента;
- b) понимание и оценка текущей политической обстановки;

¹⁵ Brasil, Câmara dos Deputados, *Projeto de Lei n° 1.202, de 2007*.

¹⁶ Dolores Davies, "Well-heeled interest groups usually don't succeed in buying elections, says University of California, San Diego political scientist", University of California, San Diego News Centre, 4 October 1999. С текстом на английском языке можно ознакомиться по адресу: http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/_2.pdf.

- c) мониторинг или отслеживание законодательного процесса;
- d) анализ результатов мониторинга законодательного процесса;
- e) мониторинг политической ситуации;

f) разработка стратегии действий, предусматривающей поиск путей решения проблемы клиента, представление предложений, проектов законов или поправок, определение стратегии коммуникации, составление графика слушаний, организация для лиц, ответственных за принятие решений, учебных мероприятий или посещений объектов клиента, а также предоставление беспристрастной и достоверной информации, подкрепленной результатами научных исследований и мнениями технических специалистов;

g) принятие конкретных мер по выявлению сторонников и противников, с тем чтобы убедить их в необходимости способствовать достижению поставленной цели¹⁷.

46. Институциональные механизмы осуществления лоббистской деятельности являются неотъемлемыми элементами процесса регулирования публичных консультаций, которые способствуют обеспечению надлежащего управления и, следовательно, надзора за ходом политического процесса со стороны общества. Механизмы надзора должны иметь первоочередное значение для регулирования лоббистской деятельности. В некоторых случаях осуществление лоббистской деятельности объединениями и организациями гражданского общества считается нормальным явлением или, возможно, даже рассматривается правительством в качестве необходимого условия взаимодействия государства и общества. В частности, в скандинавских странах, в которых широкое распространение получила теория корпоративизма, группы интересов иногда оказывают существенное влияние на политические круги. В Дании отношения между правительством и другими организациями настолько тесные, что общество не считает такую форму взаимодействия проявлением лоббизма¹⁸.

47. В Соединенных Штатах лоббистской деятельностью на регулярной основе занимаются более 3700 зарегистрированных организаций, которые официально оформляют своих представителей и каждые шесть месяцев отчитываются о предоставляемых им ресурсах и их конечных получателях. Запрещается в незаконных целях делать подарки, преподносить дары, оказывать любезности и услуги членам Конгресса, а также гарантируется, что при принятии решений будет обеспечено равное отношение ко всем группам влияния¹⁵. В силу своей важности вопрос о лоббистской деятельности вызвал значительный интерес и у других структур, особенно у таких многосторонних учреждений, как Организация экономического сотрудничества и развития, которая за последнее время провела важные совещания и опубликовала документы в целях повышения осведомленности в этом вопросе.

48. Несмотря на интенсивную работу заинтересованных лиц и организаций по всему миру, лоббистская деятельность, как правило, не регулируется органами власти на системной основе. Нормативно-правовую базу, определяющую

¹⁷ Andrea Cristina de Jesus Oliveira, "Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil", PhD dissertation, University of Campinas, 2004.

¹⁸ Rene E. Rechtman and Jesper Larsen-Ledet, "Regulation of lobbyists in Scandinavia: a Danish perspective", *Parliamentary Affairs*, vol. 51, No. 4 (1998).

порядок ее осуществления, имеют только Германия, Соединенные Штаты и Канада. Даже в Соединенных Штатах, где практика лоббизма была институализирована благодаря принятию постановления федеральных властей о Законе о лоббистской деятельности 1946 года, Закона о раскрытии информации о лоббистской деятельности 1995 года и Закона об открытом правительстве 2007 года, соответствующие процедуры не столь эффективны, как могли бы быть, и не все лоббисты проходят регистрацию¹⁹.

49. Как следует из доклада, подготовленного парламентом Бразилии в 2011 году, по всей видимости, в Европе достигнут консенсус в отношении необходимости регулирования лоббистской деятельности в целях сохранения доверия общественности к учреждениям и демократическому процессу, однако, только в некоторых странах региона имеются государственные законы о лоббистской деятельности²⁰. Европейские страны попросту делают выбор в пользу отказа от регулирования лоббистской деятельности и не принимают соответствующие законы. Страны, в которых действуют конкретные правила, регулирующие деятельность лоббистов и групп интересов, представляют собой скорее исключение, чем правило²¹.

50. В некоторых странах, таких как Ирландия, Италия, Люксембург и Нидерланды, нет никаких законов или нормативных положений, определяющих порядок осуществления лоббистской деятельности, в то время как в других странах этому вопросу уделяется минимум внимания на заседаниях парламента. Например, в Австрии не существует никаких государственных законов, которые регулировали бы деятельность групп интересов и лоббистов. До недавнего времени взаимодействие сотрудников органов власти и членов парламента с представителями организаций работодателей, профсоюзов и групп экономических интересов считалось нормальным явлением. После того как в 2011 году в деятельности этих субъектов были выявлены нарушения, парламентаские представители правительства Австрии разработало проект закона, содержащий требования об официальной регистрации лоббистов и компаний, оказывающих консультационные услуги по политическим вопросам, и об обеспечении прозрачности в государственной сфере.

51. Никаких законов или иных нормативных документов, регулирующих лоббистскую деятельность, нет и в Бельгии, несмотря на то, что этот вопрос активно обсуждается в парламенте. В Дании также нет никаких правовых норм о лоббистской деятельности. Вместо этого имеет место неформальная практика, в контексте которой признаются существование и легитимность лоббистской деятельности групп интересов в правительстве Дании и датском парламенте. Согласно традициям и политической культуре Дании лоббизм не рассматривается в качестве угрозы законности.

¹⁹ Luigi Graziano, "O lobby e o interesse público", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, No. 35 (February 1997).

²⁰ Ricardo José Pereira Rodrigues, "A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa", Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. С текстом на португальском языке можно ознакомиться по адресу: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8547/regulamentacao_lobby_rodrigues.pdf?sequence=1.

²¹ Margaret Mary Malone, "Regulation of lobbyists in developed countries: current rules and practices" (Dublin, Institute of Public Administration, 2004).

52. В Испании тоже не существует каких-либо парламентских правил или государственных законов, регулирующих деятельность лоббистов и групп влияния, несмотря на то, что этот вопрос обсуждается в испанском парламенте. Финляндия также не имеет законов или норм о лоббистской деятельности, и взаимодействие групп интересов, финского парламента и правительства Финляндии является неформальным. Какого-либо конкретного закона о деятельности лоббистов нет и во Франции. По всей видимости, этот вопрос представляет значительный интерес для парламента, но он не принимает никаких явных мер для принятия соответствующих законов.

V. Заключение

53. В условиях общемировой глобализации распространение коррупции является одной из характерных особенностей экономической, социальной, политической и культурной жизни, из-за чего страны теряют жизненно важные поступления. Вместе с тем практика нарушений закона в период глобализации не является неизбежной. Существует альтернативная точка зрения, согласно которой возможна такая глобализация, когда одним из основных средств борьбы с коррупцией служит обеспечение прозрачности, не позволяющей коррупции победить. Основными способами выявления коррупционеров и устранения коренных причин этой проблемы являются создание публичных реестров корпоративных активов и регулирование лоббистской деятельности.

54. Эти меры и связанные с ними действия, включая выявление и налогообложение финансовых сделок, криминализация незаконного обогащения гражданских служащих и своевременное представление финансовой информации при назначении государственных служащих, набираемых как на конкурсной основе, так и в порядке открытого найма, играют крайне важную роль для обеспечения надлежащего управления.