

ИНФОРМАЦИЯ О ЛИТЕРАТУРЕ, ПЕРИОДИЧЕСКИХ ИЗДАНИЯХ, САЙТАХ

Нагорная И.И.

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: КОРРУПЦИЯ И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД / ПОД РЕД. ОБИ Ж.-Б., БРИНА Э., ПЕРРУ Т. – ЧЕЛТЕНХЕМ, НОРТГЕМПТОН: ЭДУАРД ЭЛГАР ПАБЛИШИН, 2014. – 324 С.

Аннотация. Анализируется международная коллективная монография, посвященная средствам противодействия коррупции и конфликту интересов, в том числе на международном уровне. Рассматривается роль международных организаций, включая Всемирную торговую организацию, Всемирный банк, а также международных банков развития в достижении указанной цели. Раскрывается значение отдельных механизмов борьбы с коррупцией, в том числе кодексов поведения (этики), эффективность применяемых санкций. Авторами выявлены достоинства и недостатки существующих мер, сделаны выводы о возможности их улучшения. Изучены международные документы, практика деятельности международных организаций, их взаимодействие, помощь государствам, практическая реализация принципа честности в публичной секторе. Значимость улучшения системы государственного управления, в том числе преодоление коррупции и разрешение конфликта интересов, предопределяют возможность достижения экономических успехов государством. Данную задачу невозможно решить без учета международных стандартов. Участие в предоставлении международных кредитов транснациональных корпораций и совместных предприятий выводит проблему коррупции на новый уровень, требуя ее широкого обсуждения и правильной организации мер противодействия.

Ключевые слова: Коррупция, конфликт интересов, Всемирный банк, государственный служащий, Всемирная торговая организация, международные организации, санкция, прозрачность, честность, кодекс этики.

Abstract: This article presents the analysis of the international collective monography dedicated to the means of counteracting corruption and conflict of interests, including those on the international level. The author examines the role of international organizations, including World Trade Organization, World Bank, as well as international development banks in achieving this goal. The research reveals the purpose of separate anti-corruption mechanisms, including codes of ethics, and effectiveness of sanctions. The authors of the book reveal the merits and flaws in the existing measures, and make conclusions on possible improvements. They study international documents, experience of the work of the international organizations, their cooperation, aid to countries, as well as practical realization of the principle of honesty in the public sector. The importance of improving the system of state administration, including overcoming corruption and resolving conflict of interests, determines nation's ability to achieve economic success. This task cannot be solved without taking into consideration the international standard. Participation in issuing international loans of transnational corporations and

partnerships takes the corruption problem to a new level, requiring its broad discussion and a proper organization of countermeasures.

Keywords: *Sanction, international organizations, World Trade Organization, public servan, World Bank, conflict of interests, corruption, transparency, honesty, code of ethics.*

Повышение эффективности государственного управления напрямую зависит от разработки эффективных механизмов противодействия коррупции, предупреждения и разрешения конфликта интересов. Об актуальности данных проблем для нашей страны постоянно заявляют ученые-юристы, общественные и политические деятели, средства массовой информации. Предпринято немало шагов по их разрешению, связанных с внесением изменений в уголовный закон, реформированием системы государственных органов, установлением требований к государственным служащим и иным официальным лицам. При этом не вызывает сомнений необходимость учета международного опыта и практической деятельности международных организаций. Рецензируемая книга предоставляет ценный материал для продолжения работы в указанном направлении.

В начале книги [1] профессор Йельского Университета Сюзан Роуз-Акерман (Susan Rose-Ackerman) указывает, что конфликт интересов возникает, когда лицо вынуждено сочетать несколько социальных ролей. В результате зарождаются трения между частными и публичными ролями, что может повлечь за собой коррупцию и обман. В связи с этим законодатель вынужден описывать типичные модели разрешенного и запрещенного поведения для различных лиц и разрабатывать адекватные наказания для нарушителей.

Авторы монографии уделяют значительное внимание международным организациям, участвующим в предотвращении конфликта интересов и борьбе с коррупцией.

Старший преподаватель Университета Дж. Вашингтона Сюзан Ариэль Ааронсон

(Susan Ariel Aaronson) и старший преподаватель Университетского колледжа в Лондоне М. Родуан Абухарб (M. Rodwan Abouharb) отмечают: хотя в системе Всемирной торговой организации (ВТО) не содержится правил, направленных на преодоление коррупции как таковой, многие страны-участницы используют ее для улучшения государственного управления. Так, правила ВТО обязывают правительства действовать предсказуемо и беспристрастно с целью обеспечения равенства участников рынка, предоставлять последним необходимую информацию и гарантировать возможность вносить предложения по проектам принимаемых нормативных правовых актов.

С 1989 г. страны – участницы ВТО предоставляют публичные отчеты о проводимой торговой политике (trade policy review). США, Евросоюз, Китай и Япония делают это раз в два года, остальные государства – раз в четыре или шесть лет. Отчеты рассматриваются на собрании стран-участниц. Такие собрания являются закрытыми, однако материалы по их результатам доступны на сайте ВТО. Государства, нарушившие обязательства по обеспечению прозрачности и надлежащей правовой процедуры, вносятся в специальный список. Государства, добившиеся успеха, удостоиваются публичной похвалы. Страны-участницы обращались напрямую к проблеме коррупции и верховенства закона при рассмотрении отчетов Ганы, Бангладеш, Филиппин, Пакистана, Таиланда, Киргизии, Шри-Ланки, Грузии, а также общего отчета Танзании, Кении и Уганды. Хотя по результатам отчетов о торговой политике не могут применяться принудительные меры, страны-участницы

получают возможность оказывать давление на новых членов ВТО даже в сферах, не относящихся к ее компетенции, включая соблюдение прав человека.

Претенденты на вступление в ВТО вынуждены существенно реформировать национальную систему управления. Они принимают меры по улучшению процедуры судебного контроля, вносят изменения в систему административного права и отменяют нормы, не соответствующие правилам ВТО. Например, представители Иордании заявили о намерении предоставить свободный доступ к законам, подзаконным актам и судебным решениям.

Таким образом, мы можем видеть, что в современном глобальном обществе достижение экономических целей требует существенной корректировки внутренней политики каждого государства.

Адъюнкт-профессор Университета Ла Тушия Марианжела Бенедетти (Mariangela Benedetti) рассматривает коррупционные риски, связанные с проектами, финансируемыми международными институтами и анализирует роль международных банков развития в расследовании эпизодов коррупции и наказании виновных.

Государства-заемщики обычно не обладают надлежащей системой надзора и адекватными ресурсами для предотвращения коррупции. Часто в подобных проектах участвуют транснациональные корпорации и совместные предприятия, что выводит проблему на новый уровень: это уже не только внутренняя проблема государства и двусторонних отношений банка и заемщика, следовательно, она требует широкого обсуждения и выработки адекватных механизмов реагирования.

Международные банки развития могут применять два вида административных мер: 1) запрет на участие в проектах, финансируемых банками, если фирмы или индивиды участвовали в эпизодах кор-

рупции, мошенничества, принуждения, преступного сговора с целью получения банковского контракта; 2) прекращение кредитования государства-заемщика в случае нарушения принципов и условий осуществления закупок.

Международные банки развития придерживаются комплексного подхода (holistic approach) к противодействию коррупции. Этот подход имеет вертикальное и горизонтальное измерение. Первое имеет отношение к решениям отдельного банка, принимаемым в связи с коррупционными рисками, содержащимися в финансируемых проектах. Второе измерение касается общей стратегии всех имеющихся банков. Такая стратегия необходима, поскольку деятельность каждого из банков подпадает под различное правовое регулирование, тем более, что, как правило, крупные инфраструктурные проекты финансируются несколькими банками.

Выработка и реализация единых подходов к решению определенных проблем требует создания новых организационных структур. В связи с этим в 2006 г. банки учредили Рабочую группу по противодействию коррупции международными финансовыми институтами (International financial institutions anti-corruption task force). Указанная группа разработала понятия мошеннических и коррупционных практик с целью упростить процедуры их расследования, установила общие принципы его ведения, а также порядок обмена информацией и правила защиты предприятий частного сектора, вовлеченных в финансирование проектов.

Среди достоинств принудительных мер, применяемых банками, можно выделить следующие:

1. Разделение функций расследования и принятия решения о наложении санкций. Следственные подразделения международных банков развития состоят из внутреннего персонала, а комитеты по санкциям включают в

себя также внешних членов. Таким образом, действует система сдержек и противовесов.

2. Процессуальная защита прав ответчика, который имеет возможность оспаривать выводы и рекомендации следственного подразделения. Ответчику предоставляется разумный срок (не менее 30 дней) для направления письменных и иных доказательств, касающихся предполагаемого нарушения.

3. Внесение нарушителей в черный список для информирования всех банков о наложенных санкциях, что помогает избежать лазеек для нарушителей, связанных с возможностью получения кредитов в банках, с которыми они еще не имели контактов.

4. Принцип прозрачности. Названия фирм и имена индивидов публикуются на сайте банка с указанием на допущенное нарушение.

Среди недостатков существующей системы М. Бенедетти называет:

1. Административный, а не уголовно-процессуальный характер расследования, что влечет ограничение возможностей для получения доказательств. Правовой статус международных банков развития вряд ли позволяет принципиально изменить подобное положение дел. Единственный выход – предоставление им доступа к материалам органов уголовного преследования в государствах-заемщиках.

2. Конфликт интересов. Многие члены комитетов по санкциям являются работниками банков и имеют собственные управленческие и профессиональные интересы. Также международные банки развития тесно связаны с транснациональными корпорациями, выступающими в роли заемщиков.

3. Различия процедур наложения санкций в отдельных банках. Как следствие, решения одного банка не являются обязательными для остальных.

Профессор публичного права в Университете Париж – Западный Нантер, сотрудник Всемирного банка с сентября 2009 г. по июль

2012 г. Лоренс Фоллио-Лаллио (Laurence Folliot-Lalliot) рассматривает политику Всемирного банка в области борьбы с коррупцией и конфликтом интересов при реализации публичных контрактов. Банк ежегодно предоставляет 40 млрд. долл. займа для развития инфраструктуры и предоставления важнейших услуг в государствах-заемщиках.

В 2006 г. было принято Руководство по предотвращению и борьбе с мошенничеством и коррупцией в проектах, финансируемых Банком реконструкции и развития и Международной организацией развития, а также антикоррупционные принципы для Международной финансовой корпорации, Многостороннего агентства по гарантированию финансовых инвестиций и гарантийных операций Всемирного банка. Документ предусматривает, что государство-заемщик несет ответственность за надлежащую оценку заявок на выполнение государственного задания и рассмотрение соответствующих жалоб. Заемщик, участник публичного конкурса или аукциона и субъекты, непосредственно выполняющие контракт, обязаны соблюдать антикоррупционные правила Всемирного банка.

Всемирный банк имеет право отстранить фирму или индивида от участия в процедуре предоставления займа, что установлено в Руководстве по закупкам 1995 г. (Procurement guidelines). По данным официального веб-сайта Банка на 20 октября 2012 г. 280 компаний были лишены права на участие в указанной процедуре на период от трех до 12 лет, и еще 80 компаний – бессрочно.

В документах Всемирного банка перечислены следующие возможные нарушения: коррупционная практика; мошенническая практика; преступный сговор; принуждение; обструкционистская практика. Они включают в себя: взятки, в том числе «благодарности», официальным лицам; сообщение ложных сведений о полномочиях фирмы; мошенничество при проведении торгов; запугивание

участников торгов. Конфликт интересов может заключаться в противоречиях между: консультативной и закупочной деятельностью; при консультировании относительно ассигнований; личными и профессиональными взаимоотношениями персонала банков с представителями заемщика. Всемирный банк предоставляет список ситуаций, в которых может возникнуть конфликт интересов, и не использует общее определение данного понятия. Банк также принял Программу по добровольному раскрытию информации 2006 г. (Voluntary disclosure program), которая призывает частные компании к раскрытию имеющейся информации о коррупции и мошенничестве и прекращению указанных практик, освобождая их от наложения санкций. Полагаем, что внедрение подобных поощрительных мер следует приветствовать: от их распространения во многом зависит успех реализуемых программ.

Всемирный банк активно способствует антикоррупционной политике в отдельных странах путем предоставления консультаций, проведения исследований и анализа, а также технической помощи. Он тесно сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития в рамках Комитета оказания помощи по развитию, а также с другими международными организациями с целью внедрения международных стандартов и гармонизации нормативных правовых актов, касающихся закупок.

Организация экономического сотрудничества и развития проводит разграничение конфликтов интересов на потенциальные, актуальные и очевидные. Требуется заявление и регистрация частных интересов официальных лиц и ближайших членов их семей. В зависимости от национального правового регулирования информация о подобных конфликтах может быть либо указана в контракте официального лица, либо предоставлена независимому органу власти, либо заявлена исключительно среди официаль-

ных лиц равного статуса, либо опубликована для всеобщего сведения. Нельзя не отметить, что заявление о наличии конфликта само по себе является эффективной мерой противодействия незаконному поведению.

Помощник профессора Университета Катании Элиза Д'Алтерио (Elisa D'Alterio) анализирует применение международных стандартов в рамках реализации принципа глобальной честности (global integrity).

Организация экономического сотрудничества и развития определяет честность в публичном секторе как применение единых ценностей, принципов и норм в повседневной деятельности публичных организаций.

Меры по обеспечению указанного принципа направлены на предотвращение незаконных явлений. Международная организация по борьбе с коррупцией «Transparency International», некоммерческая научно-исследовательская и адвокатская организация по предотвращению нелегальных финансовых потоков «Global Integrity» и партнерство «Open Government» связывают честность с принципом прозрачности.

Среди основных характеристик глобальной честности Э. Д'Алтерио выделяет: универсальный характер данного принципа, его применимость, как к частному, так и к публичному сектору; тесная взаимосвязь с этикой и противодействием коррупции; направленность на предотвращение неправомерного использования власти.

Э. Д'Алтерио различает четыре модели реализации принципа честности:

1. ИмPLICITно-добровольная. Многие государства применяют принцип честности, следуя существующим международным рекомендациям.

2. Эксплицитно-волевая. Ряд стран выражают свою волю прямо, формально вступая в международные организации, такие как Группа государств Совета Европы по борьбе с коррупцией.

3. Условная. В определенных обстоятельствах реализация принципа честности становится условием для вступления или продолжения участия в определенных организациях. Например, Китай взял на себя обязательства по обеспечению прозрачности для участия в ВТО.

4. Принудительная. Некоторые международные договоры, в частности Конвенция ООН против Коррупции, обязывают своих участников принимать меры по соблюдению честности.

Существуют следующие контрольные механизмы:

1. Национальный контроль, предусмотренный некоторыми международными договорами. Например, Руководством по имплементации Конвенции об охране культурного наследия 1972 г. предусмотрено участие государств в процедуре включения объектов в соответствующий список.

2. Внутренний аудит и квазисудебный контроль, в том числе в рамках Всемирного банка.

3. Внешний независимый аудит, например Система оценки развития (Network on

development evaluation) в рамках Организации экономического сотрудничества и развития.

4. Контроль со стороны гражданского общества, в частности в рамках Кодекса честного поведения административных служащих Комиссии Европейского союза (EU Commission Code of good administrative behaviour).

В настоящее время кодексы этики являются общепризнанным средством обеспечения надлежащего исполнения официальными лицами своих обязанностей. Они также доказали свою эффективность в отдельных областях профессиональной деятельности.

В целом инструменты международного права играют важнейшую роль в предотвращении конфликта интересов и коррупционных практик. В то же время нельзя обойти стороной принципиальную ограниченность принимаемых принудительных мер. В связи с этим успех предпринимаемых международными организациями усилий во многом предопределяется возможностями взаимодействовать с правительствами отдельных государств, а также с другими международными и национальными организациями.

Библиография:

1. Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach / Ed. by Auby J.-B., Breen E., Perroud T. – Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014. – 324 p
2. Агеев В.Н. Правовые средства и механизмы противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2012. – 1. – С. 112 – 134. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_410.html
3. И.Г. Тимошенко Право в борьбе с коррупцией в публично– правовой сфере: опыт зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2011. – 3. – С. 11 – 23.

References (transliterated):

1. Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach / Ed. by Auby J.-B., Breen E., Perroud T. – Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014. – 324 p
2. Ageev V.N. Pravovye sredstva i mekhanizmy protivodeistviya korruptsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2012. – 1. – С. 112 – 134. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_410.html
3. I.G. Timoshenko Pravo v bor'be s korruptsiei v publichno– pravovoi sfere: opyt zarubezhnykh gosudarstv // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2011. – 3. – С. 11 – 23.