

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА ПРАВИТЕЛЬСТВА ЭСТОНСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ К
СТРАТЕГИИ БОРЬБЫ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ**

Содержание

составление и проведение стратегии в жизнь.....	
<u>ПОЯСНЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ЦЕЛИ СТРАТЕГИИ.....</u>	
<u>1. ПОЯСНЕНИЯ К МЕРАМ, НАПРАВЛЕННЫМ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ</u>	
<u>КОРРУПЦИИ (меры 1-13).....</u>	
1.1. Более точное регулирование случаев работы публичных служащих в пользу	
другого работодателя и более точная регулировка ограничений деятельности.....	
Описание ситуации.....	
Планируемые меры.....	
1.2. Проведение собственной диагностики в учреждениях, действующих в областях,	
опасных в отношении коррупции.....	
Описание ситуации.....	
Планируемые меры.....	
1.3. Меры, направленные на укрепление среды контроля единиц местного	
самоуправления (3 и 4).....	
Описание ситуации.....	
1.4. Меры, связанные с декларированием экономических интересов (меры 5-9).....	
Описание ситуации.....	
1.5. Осознание коррупции как проблемы и поддержка этического поведения (меры	
10-13).....	
Описание ситуации.....	
<u>2. ПОЯСНЕНИЯ К ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ МЕРАМ ПО УКРЕПЛЕНИЮ БОРЬБЫ С</u>	
<u>КОРРУПЦИОННЫМИ ДЕЯНИЯМИ (МЕРЫ 14-21).....</u>	
Описание ситуации.....	
Планируемые меры.....	
<u>ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СОСТАВЛЕНИЕ КАРТОТЕКИ КОРРУПЦИОННО ОПАСНЫХ</u>	
<u>ДЕЯНИЙ, ГРУПП ЧИНОВНИКОВ.....</u>	

СОСТАВЛЕНИЕ И ПРОВЕДЕНИЕ СТРАТЕГИИ В ЖИЗНЬ

Правительство Республики образовало 13.05.2003 г. постановлением № 293-к комиссию министров для борьбы против коррупции, членами которой являются министр юстиции, министр внутренних дел, министр финансов, министр экономики и коммуникаций, и государственный секретарь. Задачей комиссии определили организацию выработки стратегии борьбы против коррупции и проведение ее в жизнь.

Комиссия министров утвердила 13.08.2003 г. исходное задание подробной стратегии. Принимая ее за основу, эксперты составили анализы и предложения для борьбы против коррупции, что является основой настоящей стратегии. В основном в стратегии для выработки предложений представлены

Норман Аас	Государственная прокуратура
Маргус Курм	Министерство юстиции
Эне Лехисте	Департамент полиции безопасности
Янне Мяги	Министерство юстиции
Вийре Раннасоо	Государственная канцелярия
Трийн Рейнсалу	Институт Яана Тыниссона
Лено Саарнийт	Тартуский Университет
Райво Сульг	Министерство финансов
Тоомас Йохансон	

Составлением стратегии руководит Юри Раатма, Министерство юстиции.

Для подготовки стратегии проводились совещания с ответственными руководителями, чиновниками и специалистами ответственных государственных учреждений, в том числе собрание комиссии министров 17.11.2003 г.

Комиссия министров одобрила стратегию 17.12.2003 г. После принятия Правительством Республики одобряющего решения, упомянутые в стратегии министерства и учреждения начнут проводить в жизнь запланированные меры. Комиссия министров и обслуживающее ее Министерство юстиции не менее раза в год отчитываются в своей деятельности и о проведении стратегии в жизнь перед Правительством Республики.

ПОЯСНЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ЦЕЛИ СТРАТЕГИИ

Целью стратегии борьбы против коррупции является сужение возможностей коррупции и усиление нетерпимости в отношении коррупции. С применением стратегии усиливается также вероятность того, что за совершение деяния, связанного с коррупцией, последует наказание.

Уровень коррупции в значительной степени зависит от ценностных оценок, распространившихся в обществе, и в особенности среди чиновников, а также от возможностей, которые сопутствуют строению различных учреждений (надзор, публичность). Поэтому в стратегии существенное значение возлагается на пропаганду этических позиций и обеспечение лучшего надзора над предотвращением коррупции.

Коррупция представляет собой вид преступлений, в котором совершающий более рационален и способен к взвешиванию, чем обычный преступник. В сравнении с более примитивными видами преступлений, это лучше поддается воздействию также через пенитенциарное право и процесс рассмотрения преступлений. Поэтому наряду с мерами, направленными на различное предотвращение, в стратегии также отводится существенное место мерам по усилению процесса рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией.

Число лиц, соприкоснувшихся с коррупцией, является главным индикатором успеха выбранной стратегии потому, что речь идет о самом конкретном из возможных индикаторов, хотя следует упомянуть возникающие при этом проблемы. Ожидаемым последствием, связанным с усилением процесса рассмотрения преступлений, является также увеличение числа раскрываемых преступлений.

В случае показателей, базирующихся на интуиции, следует учитывать, что большинство людей в Эстонии непосредственно не были связаны с коррупцией, а их оценки основаны на сведениях, полученных из других источников. На общую оценку уровня коррупции во многом влияет рассмотрение темы средствами массовой информации и парадоксальным образом также то, что когда правительство начинает применять действенные меры и подчеркивать важность борьбы против коррупции, тема становится объектом повышенного внимания общественности. Также может отрицательно подействовать на осознание коррупции уровень раскрытия преступлений, связанных с коррупцией, так как его подъем может создать мнение об усилении коррупции в обществе.

Успешность проведения в жизнь стратегии против коррупции тем самым в краткой и средней перспективе нельзя оценивать, опираясь только на индексы осознания коррупции. В перспективе на более длительный срок целью должно быть повышение индекса Эстонии в таблицах коррупции, составляемых *Transparency International*.

1. ПОЯСНЕНИЯ К МЕРАМ, НАПРАВЛЕННЫМ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ (МЕРЫ 1-13)

1.1. Более точное регулирование случаев работы публичных служащих в пользу другого работодателя и более точная регулировка ограничений деятельности

Описание ситуации

Должностные лица и учреждения не всегда в достаточной мере осознают наличие действительного или возможного конфликта интересов, а также потребность воздерживаться также от создания видимого впечатления, которое может поставить под сомнение беспристрастность и объективность рассмотрения дел. Например, не всегда учитывается, что в качестве действий, опасных в смысле коррупции, могут выступать также различные льготы, как, например, участие в бесплатном обучении (обучающие поездки), участие в рекламных мероприятиях, принятие подарков и пр., что в качестве предпринимательства также рассматривается работы на основании гражданско-правового договора. Зачастую не считают необходимым предварительно информировать о возможных конфликтах интересов и сделать самоотвод при вынесении решения.

Правовые акты, регулирующие данную область, не достаточно понятны, имеются противоречия и неудачные регуляции, которые вызывают проблемы при применении. Ограничения места работы и деятельности установлены для чиновников как законом о публичной службе (ЗПС), так и законом против коррупции (ЗПК). Речь идет о регуляциях, частично перекрывающих и частично дополняющих друг друга, причем законы используют различную терминологию, а круг лиц, на которые распространяется закон, является различным. Терминология ЗПС устарела и не находится в соответствии с используемой в других правовых актах (Коммерческий кодекс, закон об общей части

гражданского кодекса, закон о доходных объединениях, ЗПК). В практике применения понятие должностного лица толкуется очень различно, и в зависимости от этого по-разному определяется также круг лиц, на который распространяются ограничения и обязанности в соответствии с ЗПК. Не обосновано различное регулирование части ограничений для государственных чиновников и чиновников местного самоуправления - почему-то на чиновников местного самоуправления не распространяется часть ограничений деятельности, установленная ЗПС.

За исполнением установленных правил отсутствует контроль. Должностные лица не всегда соблюдают требование закона о публичной службе ст. 72,73 ЗПС и ст. 19 закона против коррупции (ЗПК) предварительно требовать разрешение для работы у другого работодателя, а также для занятия предпринимательством, и учреждения не установили порядка представления и рассмотрения такого заявления, а также сохранения и обнародования информации. Зачастую ходатайство о получении и выдаче разрешения ограничивается лишь устным согласованием. Выдачу разрешения для занятия предпринимательством решает лицо, имеющее право назначения на должность, однако для работы у другого работодателя разрешение может дать непосредственный начальник. В большинстве случаев у учреждения отсутствует достоверный обзор о работе должностных лиц у другого работодателя и деятельности в качестве предпринимателя, и таким образом достаточная информация о возможных экономических интересах должностных лиц, что позволило бы предупредить и установить наличие конфликта. Информация о работе должностного лица у другого работодателя, а также о занятии предпринимательством и об участии в качестве представителя государства, местного самоуправления или публично-правового лица, участии в руководящих или надзорных органах местного самоуправления или

публично-правового лица, не публиковалась.

Планируемые меры

<i>Описание мер</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
1. Более точное регулирование случаев работы публичных служащих в пользу другого работодателя и более точная регулировка ограничений деятельности	Регуляция работы и ограничений деятельности чиновников ясна и обеспечивает для руководителей учреждения и при необходимости для общественности информацию о связях, которые могут повлиять на должностную деятельность.	Министерство юстиции		2004

Боле подробные меры:

- 1) Для чиновников сохраняются установленные ограничения в работе и деятельности в связи с работой в непосредственной подчиненности, принадлежностью к организации, владеющей оружием, принадлежностью к руководящим или надзорным органам коммерческого объединения, занятием предпринимательством, работой в другом месте, а также со служебным надзором.
- 2) Правовые акты, регулирующие ограничения в работе и деятельности (ЗПС и ЗПК), приводятся в соответствие друг с другом, и вводится одинаковая терминология (*ЗПС использует, например, устаревший термин «коммерческое объединение».*)
- 3) Уточняется круг лиц, на которых распространяется ЗПК, рассматривая должностными лицами в значении ЗПК тех, кто:
 - Принимают решения, обязательные для выполнения другими лицами, в том числе руководители учреждений и структурных единиц, должностные лица, связанные с соблюдением порядка (как, например, полицейские и пограничники), должностные лица, связанные с осуществлением государственного контроля и надзора, а также лица, связанные с взысканием платежей (как, например, инспекторы службы дорожного движения, рабочей среды, налоговые и таможенные чиновники), должностные лица, связанные с выдачей и проверкой разрешений, документов (как, например, лица, занимающиеся выдачей разрешений на деятельность, документов, удостоверяющих личность);
 - Участвующие в поставке, управлении, приватизации, отчуждении или передаче в пользование, заказе услуг, а также связанные с принятием решения по бюджетным средствам, средствам стартовых фондов ЕС и принятием решений по использованию зарубежной помощи (как, например, хозяйственные и управляющие чиновники, руководители по обучению, ИТ-руководители, должностные лица, связанные с вынесением решения по государственным поставкам, конкурсам, проектам, подготовкой и проведением договоров, решений по выдаче пособий);
 - Работающие с секретными документами (см. Также приложение 1 к пояснительной записке).
- 4) Предусмотренные для государственных чиновников ограничения по работе и деятельности распространяются также на чиновников местного самоуправления.
- 5) Более точно ограничивается понятие занятия предпринимательством (деятельность в качестве Физического Лица-Предпринимателя, на основании гражданско-правового договора, участником полного товарищества или членство в качестве полного участника в командитном товариществе). Право состоять участником коммерческого объединения ограничивается лишь в случае, если сфера деятельности объединения совпадает со сферой деятельности на должностном месте, или предполагает со стороны чиновника осуществление контроля или надзора над собственным предпринимательством, или может повредить престижу служебного места.
- 6) Уточняется значение работы у другого работодателя – ограничение действует как при работе у другого работодателя, так и в другом должностном учреждении и на другой должности.
- 7) На уровне закона уточняется порядок ходатайства и выдачи разрешения на работу у другого работодателя и на другой должности (в том числе в качестве Физического Лица-Предпринимателя, на основании гражданско-правового договора): вопрос выдачи разрешения решает лицо, имеющее право назначения на должность, как ходатайство, так и разрешение должны быть в письменной форме, а также содержать достаточно информации, чтобы принять решение о сфере деятельности, характере работы и допустимости рабочего времени, а также совпадения с основной работой.
- 8) Закон об открытой информации дополняется требованием публиковать на веб-страницах учреждения информацию о тех должностных лицах, чьи экономические интересы подлежат публикации, о работе у другого работодателя или на другой должности, а также о занятии предпринимательской деятельностью, об участии в деятельности государственного, местного самоуправления или публично-правового коммерческого объединения с участием в руководящих органах юридического лица. У учреждения должна иметься та же самая информация относительно чиновников,

1.2. Проведение собственной диагностики в учреждениях, действующих в областях, опасных в отношении коррупции

Описание ситуации

С точки зрения того, как избежать коррупции, большое значение имеют вопросы, готов ли, и в какой мере, государственный служащий приобрести или отдать неоправданные блага. То, какова должностная этика чиновника, что можно, и чего нельзя, не всегда является ясным, и само собой разумеющимся. Все чаще чиновник находится перед выбором, должен ли он не делать того, что ему официально не разрешено, или может ли он сделать то, что ему официально не запрещено.

Собственная диагностика дает возможность различным органам публичного сектора выяснить (потенциально) опасность коррупции, а также оценить, могут ли они, и в какой мере сами избежать коррупции.

Хорошим примером применения собственной диагностики являются исследования, проведенные в Королевстве Голландия, результатом которого был разработан проект законопослушания (*integrity*). С помощью указанного проекта можно оценить, как велика коррупция в учреждении, и в какой мере может это учреждение противостоять этой опасности.

В 2001 году для работников Министерства финансов, Налогового департамента. Таможенного департамента, Департамента полиции безопасности и Центральной криминальной полиции Голландскими экспертами было проведено обучение для ознакомления *integrity*-проектом. Участники получили также руководство к проекту, переведенное как на английский, так и на эстонский языки.

В 2002 году проект законопослушания под руководством Голландских экспертов был проведен в Департаменте полиции безопасности. Результатом проекта был очень хороший обзор о рискованных действиях, имеющихся в различных структурах, а также о сознательности чиновников при оценке и избегании опасности коррупции. Таким образом, опыт собственной диагностики в Эстонии имеется.

При проведении собственной диагностики, в первую очередь, следует определить имеющиеся в учреждении действия и сделки, опасные в смысле коррупции, чтобы получить обзор о потенциальной опасности коррупции. При проведении самооценки следует обращать внимание на следующие области, опасные в смысле коррупции: рассмотрение информации (в числе прочего ее сбор, фиксация, сохранение, передача), использование денег (напр. распределение бюджетных средств, утверждение бюджетов конкурсов, договоров, проектов, спецификаций, определение требований качества), товары и услуги (например, осуществление закупки товаров и услуг, запрос предложений по цене, инвентаризация имущества), выдача лицензии, а также применение мер (например, постановка целей и выбор объектов при осуществлении государственного надзора, определение и отмена санкций).

На втором этапе проекта следует составить картотеку существующей способности сопротивления, чтобы узнать, является ли потенциальная опасность коррупции также и действительным риском. При составлении картотеки способности сопротивления

следует оценить также и те правовые акты (также внутренние), которые на первичном этапе регулируют наиболее рискованные действия/сделки. Также следует оценить персональную политику и должностные инструкции. Как персональный выбор, так и стратегия приема на работу должны обеспечить прием на работу честного и этичного работника. Должностные инструкции должно ясно определять точные границы полномочий чиновника. При опросе всего персонала можно узнать, насколько осознают чиновники степень риска при сделках в своей работе.

Собственная диагностика в первую очередь важна в тех областях публичного сектора, где распределяются пособия, выдаются разрешения на деятельность или осуществляется государственный надзор.

На основании результатов проекта руководитель учреждения может оценить, являются ли достаточными меры, применяемые в учреждении, или необходимо применить дополнительные меры против коррупции.

Планируемые меры

<i>Описание меры</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
2. Проведение собственной диагностики в учреждениях, действующих в областях, опасных в смысле коррупции (по примеру методики, разработанной в Голландии)	Получить обзор об опасности коррупции в учреждениях – какова способность к сопротивлению в учреждении, а также какие меры необходимо использовать на уровне учреждения для предотвращения коррупции	Министерство юстиции (координирующая роль) + другие министерства (проведение диагностики)		2004-2007

Более подробные меры:

1. Назначение координатора, который приспосабливает к условиям Эстонии инструкцию собственной диагностики, проводит обучение по ознакомлению с ней и руководит проведением методики собственной диагностики в учреждениях, применяющих методику;
2. Составление инструкции собственной диагностики и проведение обучения для ознакомления с ней. Примером при использовании диагностики используется разработанный в Королевстве Голландии проект законопослушания (*integrity*);
3. Проведение собственной диагностики в учреждениях, действующих в областях с высоким риском коррупции (см. Приложение 1). В результате этого в учреждениях создаются дополнительные этические кодексы для групп чиновников с высоким риском коррупции.

1.3. Меры, направленные на укрепление среды контроля единиц местного самоуправления (3 и 4)

Описание ситуации

Среда контроля местных самоуправлений неоднородная и более слабая, чем в государственных учреждениях, хотя обе используют деньги налогоплательщиков. Более точно это выражается в следующем:

- 1) В отношении отчетов самоуправления не действовало непрерывное требование проведения аудита. Положительно то, что на основании вступившего в силу в начале 2003 года закона о бухгалтерии, отчеты единиц местных самоуправлений подлежат аудиту на тех же условиях, что и отчеты других обязанных к ведению бухгалтерии. На основании этого аудит, проводимый частным аудитором, является обязательным в отношении большинства отчетов единиц самоуправления.
- 2) Закон об организации местного самоуправления (ЗоМС) предусматривает организацию ревизионной комиссии, состоящей из членов собрания уполномоченных. Ревизионной комиссии по закону предоставляются обширные полномочия по контролю, которые должны обеспечить собранию уполномоченных достаточную информацию о деятельности волостного или городского правления. К сожалению, в практике это зачастую не действует по следующим причинам:
 - местные общины невелики, поэтому малочисленны и собрания уполномоченных, в следствие в числе членов ревизионной комиссии с большой степенью вероятности не окажется лиц, которые были бы достаточно компетентными для исполнения контрольной функции как таковой, (успешное исполнение задач предполагает компетенцию в оценке договорного права, целесообразности хозяйственных сделок, финансового руководства, финансовой отчетности и др. областях);
 - при проверке планирования зачастую исходят из политических интересов к одной более узкой теме, а не столько из цели получить целостную информацию о руководстве (о выполнении собранием уполномоченных регуляций правительства).
- 3) Наличие внутреннего аудитора или единицы, занимающейся внутренним аудитом, ЗоМС не требует. В некоторых наиболее крупных самоуправлениях, правда, имеются внутренние аудиторы, однако, учитывая объем бюджета многих самоуправлений, прием на работу хотя бы одного внутреннего аудитора был бы слишком накладным. Также было бы трудно обеспечить достаточную независимость внутреннего аудитора.
- 4) Роль государственного контроля при аудите местных самоуправлений была мала. Во время действия прошлого Закона о государственном контроле и при рассмотрении закона, вступившего в силу в 2002 году **обсуждали то, находилось бы проведение аудита в местных самоуправлениях со стороны Государственного контроля в соответствии с правом местных самоуправлений на собственную организацию. Тем не менее, проведение аудита со стороны Государственного контроля нельзя считать**

вмешательством в вопросы местной жизни, поскольку у Государственного контроля нет (как и при проведении аудита государственных учреждений) права давать обязательные распоряжения по исполнению результатов аудита. Выносимые предложения носят рекомендательный характер. На основании этого аудит, очевидно, нельзя считать ограничивающим организацию собственного контроля местного самоуправления.

Планируемые меры

<i>Описание меры</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
3. Для местных самоуправлений уточнение пределов ежегодного аудита		Министерство финансов		2004
<p>При помощи меры с учетом специфики самоуправления, желают уточнить пределы аудита (возможно включение в аудит, например процедуры оценки систем управления и контроля) – это возможно сделать лишь принимая к использованию стандартный договор между самоуправлением и аудитором, или соответствующим образом дополнив правила проведения аудита.</p>				
4. В случае Государственного контроля создание возможностей для проведения аудита местных самоуправлений	Усиление среды контроля местных самоуправлений и таким образом, сужение возможностей коррупции	Министерство юстиции, Государственный контроль		2005
<p>Проведение аудита со стороны Государственного контроля не предусмотрено в качестве охватывающего все самоуправления (также Государственный контроль ежегодно не проводит аудит и во всех государственных учреждениях, а исходит из оценки степени риска). Государственный контроль проводит аудит местных самоуправлений в зависимости от своих оценок риска, а также дополнительно полученной информации.</p> <p>Такое решение усиливает количество независимой информации об использовании средств налогоплательщиков, которая доступна общественности. Таким образом, укрепление среды контроля местных самоуправлений очевидно более целесообразно в сравнении с прочими возможными альтернативами (например, создание отдельного учреждения для проведения аудитов местных самоуправлений). Государственному контролю, путем использования имеющихся компетентности и работников для проведения аудита публичного сектора, значительно проще и экономнее развить функцию проведения аудита самоуправлений.</p>				

1.4. Меры, связанные с декларированием экономических интересов (меры 5-9)

Описание ситуации

Частично обязанность представления чиновниками декларации определена в ЗПК, частично категории должностных лиц, обязанных представлять декларации, назначает руководитель учреждения. В 2003 году различным держателям деклараций было представлено немногим более 30 000 деклараций об экономических интересах, из которых 5699 были опубликованы. Закон против коррупции рассматривает декларирование экономических интересов в качестве одного из средств предотвращения коррупции. Целью декларации экономических интересов по закону является получение обзора об экономических интересах должностного лица, которые могут способствовать или вызвать конфликт частных и публичных интересов, а также совершение деяния, связанного с коррупцией или создания отношения, опасного в смысле коррупции (ст. 7 ЗПК).

Государственный контроль провел аудит организации декларирования экономических интересов в 2000 г.¹. В ходе подготовки данной стратегии Министерство юстиции осенью 2003 года провело среди держателей деклараций² письменный опрос, чтобы получить информацию об организации проводимой работы, ее факторе пользы, проблемах и предложениях.

Целью декларирования экономических интересов является предотвращение коррупции путем установления дисциплины декларирующего и контроля общественности, однако эту цель с особенным успехом выполнить не удалось. Декларации не были определяющими при установлении существенных случаев коррупции. Нарушения, выявленные с помощью деклараций, были в основном связаны с не предоставлением деклараций в срок, или неполнотой данных. Неполнота данных (например, отсутствие какого-либо имущества) установлена при сравнении имущества, представленного в декларации, с данными, находящимися в регистре.

Декларации представляются на бумажном носителе, и поэтому их обработка (публикация, проверка) является объемной работой. Декларации на основании ЗПК предоставляются различным держателям деклараций. Согласно ЗПК, проверка деклараций также децентрализована. В случае подозрения в коррупции проверка декларации является первичной задачей соответствующего держателя деклараций. В большинстве учреждений, отвечавших на вопросники, организованные Министерством юстиции, держатели деклараций делали это помимо своей основной работы, например, чиновники сферы персонала, в некоторых учреждениях чиновники сферы внутреннего аудита, или образовывалась комиссия.

Держатели декларации оценивают в качестве одной основной проблемы при выполнении своих задач, отсутствие единого подхода к проверке деклараций. Как правило, смотрят, чтобы поля декларации были заполнены. Соответствие представленных данных действительности проверено в половине учреждений, ответивших на вопросники. Остальные либо вообще не проверяют представленных

¹ Решение Генерального прокурора “Результативность декларирования экономических интересов при предупреждении коррупции в Эстонской Республике”, www.riigikontroll.ee

² Более точно, в опросе приняли участие 5 уездных управ, 5 министерств и государственная канцелярия, 10 департаментов и одна городская управа.

данных, либо делают это в случае подозрения в отношении коррупции.

Большинство из держателей декларации, ответивших на вопросники, не считают действующий порядок сбора и проверки деклараций действенным средством по предотвращению и обнаружению коррупции. Причиной этого в общем случае называлась как ограниченность данных декларации (например, отсутствуют данные о близких родственниках и свойственниках; распределение облагаемого налогом дохода по источникам поступлений; важно также движение денежных средств, а не наличие счетов и пр.), а также различные системные проблемы (коррупция может возникнуть лишь тогда, когда чиновник приобретает имущество, которое его доход не позволяет, но установление этого на основании декларации затруднительно).

Предлагаемые в стратегии меры направлены на то, чтобы декларированием экономических интересов достичь желаемых целей более эффективным способом, чем сейчас, и создать наилучшие предпосылки для проверки деклараций.

Планируемые меры

<i>Описание меры</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
5. Создание возможности представления деклараций о хозяйственных интересах электронным способом (используя возможности Электронного налогового департамента)	Упростить предоставление деклараций о хозяйственных интересах. Создать более эффективные возможности для сбора и проверки деклараций	Министерство юстиции в сотрудничестве с Министерством Финансов (с Налоговым и Таможенным департаментом)	500 000 кр.	2006
<u>Пояснения:</u> Электронное представление деклараций о хозяйственных интересах целесообразно совместить с представлением электронной декларации о доходах, используя созданные возможности для представления декларации о доходах. При использовании электронной формы можно применить также предварительно заполненную декларацию в части регистрационного имущества, то есть в декларации уже имеются сведения, существующие в электронных регистрах. Обязанность декларирования должна в перспективе охватывать основные данные, которые не доступны для государства через регистры.				
6. Централизация контроля деклараций (после внедрения электронного декларирования)	Целью назначения центрального учреждения, занимающегося проверкой деклараций, является усиление контроля деклараций и экономия средств.	Министерство юстиции в сотрудничестве с Министерством внутренних дел.		2006

Пояснения:

Проверка деклараций является процедурой, действующей на основании ЗПК, в ходе которой могут быть собраны обширные сведения о человеке. Также проверка в случае подозрения на коррупцию по сути скорее похожа на проведение следственных действий и для исполнения этой задачи не имеется необходимой компетенции, очевидно, целесообразно выработать ее для всех теперешних держателей декларации, поскольку это очень дорого и не совпадает с их остальной работой. Естественно, руководителям учреждения следует сохранять возможность ознакомиться с декларациями, представляемыми собственными подчиненными.

7. Составление и принятие к использованию единой методики для проверки деклараций (после внедрения электронного декларирования)

Системный подход к проверке деклараций, то есть сравнение и анализ данных деклараций за разные годы.

Учреждение, которое будет заниматься проверкой Деклараций по экономическим интересам.

2006

Пояснения:

Системную проверку деклараций возможно организовать после внедрения электронного декларирования. Контроль может помочь сделать более содержательным сравнение есть сравнение данных деклараций за разные годы.

8. Уточнить круг чиновников, представляющих декларации об экономических интересах, а также ограничить обязанность представления декларации после увольнения с должности.

Охватить обязанностью представления Деклараций по экономическим интересам должностных лиц, работающих в действительно чувствительных к коррупции областях, а не целые широкие группы чиновников (например, все тюремные чиновники)

Министерство юстиции

2005

Пояснения:

Сегодняшний круг представляющих декларации следует уточнить. Более разумно ограничить круг, обращая более пристальное внимание на задания, связанные с большим риском возникновения коррупции (см. приложение 1)

9. Уточнить в декларации экономических интересов состав представляемых данных

В декларации о хозяйственных интересах следует отразить данные, которые необходимы для выяснения экономических интересов должностного лица и позволяют соблюдать ограничения в деятельности и сделках

Министерство юстиции

2005

Пояснения:

Для ходатайства лучше совместить ограничения, действующие в отношении должностных лиц и информацию, позволяющую осуществить проверку их соблюдения.

1.5. Осознание коррупции как проблемы и поддержка этического поведения (меры 10-13)

Описание ситуации

Этический кодекс Публичной службы Эстонии был принят уже в 1999 году, хотя до сих пор для этого кодекса отсутствуют надежные прикладные механизмы. Единственным конкретным прикладным механизмом является его применение при должностной присяге, всякое иное использование зависит от конкретных должностных учреждений и чиновников.

Тем самым можно утверждать, что хотя в лице кодекса служебной этики в идеале записаны принципы, которые должны были бы действовать в публичной службе Эстонии, до сих пор не приступили к осуществлению части «как». Это означает, что сегодняшнее положение характеризует неопределенность: не выражено ясно, как сделать публичную службу более этической, что могли бы сделать руководители высшего и среднего звена государственных учреждений, как вести себя в конкретных ситуациях и пр.

Поскольку Этический кодекс Публичной службы Эстонии был задуман, прежде всего, как направляющий и руководящий документ, следовало бы использовать и его общий характер, и дополнить его конкретными примерами и указаниями. Для осуществления такой задачи этического кодекса необходимо, прежде всего, привлечь к вопросу об этике и коррупции также государственное обучение, также следовало бы приспособить кодекс к особенностям работы в соответствии со своеобразием государственных учреждений или работой чиновников, составив при необходимости дополнительные правила поведения для групп чиновников с высоким риском коррупции (см. приложение 1).

В результате применения данных мер должна улучшиться сознательность чиновников по вопросам коррупции, желание вести себя правильно, а также рамки, на которые следовало бы опираться для получения помощи. Поскольку коррупция не является узкой проблемой публичного сектора, следует делать вклад и в более широкое информирование общества и формирование позиции нетерпимости в отношении коррупции.

Планируемые меры

<i>Описание меры</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
10. Создание совета по этике при Государственной канцелярии	Совет помогает применению кодекса этики публичной службы, организацию обучения этике и повышению сознательности в вопросах этики	Государственная канцелярия		2006

Пояснения

Основные задачи Совета по этике

1. Разъяснение кодекса этики публичной службы, методическая поддержка его внедрения.
2. Организация обучения этике, а также выработка обучающих материалов;
3. Сбор и публикация случаев, имевших место в публичной службе, прежде всего, Эстонии, а также и в международной публичной службе;
4. Повышение сознательности в области этики и коррупции;

Совет по этике осуществляет тесное сотрудничество с университетами и государственными учреждениями, важнейшими партнерами по сотрудничеству являются канцлер права и Государственный контроль, где собирается много информации о проблемных местах публичной службы.

11. Включение обучения этике в обучающие программы чиновников	Целью обучения этике является применение принципов целостности, тщательности, экономии и эффективности в публичном секторе, а также применение принципов этики на практике. Привлечение местных самоуправлений к обучению этике, в том числе в обучение чиновников в вопросах погружения в работу.	Государственная канцелярия, министерства, уездные управы и пр. государственные учреждения (Совет по этике)		2005
----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------

Пояснение

Основной ролью обучения этике должна быть пропаганда ценностей, существенных для публичной службы в Эстонии, а также создание предпосылок для этического поведения. Обучение этике не обязательно должно проводиться отдельно от других видов обучения (хотя для чиновников групп, наиболее чувствительных к коррупции, это было бы желательно) - ситуацию могло бы улучшить привлечение вопросов этики в качестве одного из блоков в других видах обучения.

Показатели:

1. вводная учебная программа по обучению этике и наличие учебного материала;
2. этические модули, интегрированные в обучающие программы различных целевых групп;

Учитывая важность вопроса коррупции в эстонском обществе, обучение этике следует включить в число приоритетов государственной программы обучения. Более целесообразно применять обучение этике новых чиновников в рамках обучения в вопросах погружения в работу и периодического обучения по повышению квалификации. Самое важное для групп чиновников, наиболее чувствительных в отношении коррупции, обучение, которое можно организовать через уже действующее «Обучение чиновников по вопросам погружения в работу» (Государственная канцелярия), которое продолжится и в 2004 году.

Общей темой обучения могло бы быть хорошее управление и его применение в публичном секторе Эстонии, в ходе рассмотрения которого знакомят и с общими принципами этики в публичном секторе, с содержанием и тезисами этического поведения, как в контексте взаимного поведения (так называемый „удар в набат“), так и при общении с гражданами, существенной частью обучения могло бы быть ознакомление и анализы случаев из решения Государственного суда.

Ролью Государственной канцелярии при организации проведения обучения чиновников этике, является:

- организация подготовки приоритетов обучения публичной службы, а также сотрудничество между руководителями персонала и обучения официальных учреждений;
- организация и финансирование программы обучения вводному курсу этики, а также составление учебных материалов и подготовка обучающихся (в рамках погружения в работу новых чиновников);
- координирует и частично финансирует организацию вводного обучения этике;
- организует для некоторых групп и специальностей чиновников, проходящих публичную службу, (руководители, работники персонала и обучения, делопроизводства, архивариусы) выработку и внедрение специальных программ и учебных пособий по обучению этике, а также координирует сотрудничество учреждений при подготовке и применении специальных программ и учебных пособий по обучению этике (должностные лица, занимающиеся поставками, финансисты, бухгалтеры, управляющие руководители, внутренние аудиторы, чиновники местных самоуправлений, различные группы специалистов);
- организует издание методических материалов, комментированного издания этического кодекса и пр.

При организации обучения этике следует обратить особое внимание на уровень местного самоуправления. Необходимо предоставить возможность прохождения обучения этике, в том числе и обучения при погружении в работу и для чиновников на местном уровне, поскольку их соприкосновение с гражданами значительно более частое, чем у чиновников министерства.

Государственная канцелярия координирует сотрудничество с местными самоуправлениями при подготовке и проведении специальной программы обучения этике.

12. Проведение ежегодного исследования коррупции	Измерение уровня коррупции и ознакомление с результатами путем повышения сознательности в среде общественности	Министерство юстиции	200 000 кр. на исследование	2004-2007
---------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------	-----------------------------	-----------

Пояснения:

Периодически заказываемое исследование по вопросам коррупции охватывает в числе прочих и интервью с гражданами. При составлении вопросника исходят из принципа сравнения, который помогает определить изменений у людей понимания в отношении коррупции. Целью исследования является выяснение понимания коррупции, соприкосновения с коррупцией. Исследуют, в числе каких групп чиновников коррупция наиболее распространена, какие деяния общественность считает коррупцией, в каких государственных учреждениях эти деяния распространены, как оценивается опасность в отношении коррупции различных государственных учреждений и пр.

13. Улучшение доступности информации в области коррупции и унификация понятий, связанных с коррупцией (в том числе составление веб-страницы, рассматривающей отражение данной темы в средствах массовой информации)

Повышение сознательности, связанной с вопросами коррупции среди чиновников и в обществе в более широком смысле. Повышение способности отделения допустимого от недопустимого и в случаях так называемых пограничных ситуаций.

Государственная канцелярия, Министерство юстиции

200 000 кр. веб-страница

2004 – 2007

Пояснения:

Работу по информации о коррупции и этике следует проводить как в более узком кругу чиновников, так и в более широком кругу всей общественности. Оповещение общественности происходит в основном путем трех предварительно названных методов.

Целью оповещения граждан или широкой общественности является оказание помощи гражданам в требовании правильного поведения у чиновников. Возможности повышения сознательности различны, исходя из чего можно взвесить проведение просветительной кампании. Эффективным средством является также Интернет-портал. На соответствующей веб-странице могут содержаться соответствующие законы, их анализы, казусы по вопросам коррупции (как судебная практика Эстонии, так и анализы случаев из области этики), внутренние государственные и международные исследования, материалы по вопросам этики, практические примеры конфликта интересов, обучающая информация. Страница могла бы находиться на сервере Министерства юстиции, и за сбор, сортировку и представление собирающейся там информации отвечает Министерство юстиции вместе с Государственной канцелярией.

2. ПОЯСНЕНИЯ К ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ МЕРАМ ПО УКРЕПЛЕНИЮ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИОННЫМИ ДЕЯНИЯМИ (МЕРЫ 14-21)

Описание ситуации

1. ПРАВОВЫЕ РАМКИ

Рассмотрение преступлений, связанных с коррупцией, предполагает наличие достаточных правовых рамок. С преступлениями, связанными с коррупцией и их рассмотрением прежде всего связаны следующие законы:

- 1) Пенитенциарный кодекс;
- 2) Закон против коррупции;
- 3) Уголовно-процессуальный кодекс;
- 4) Закон о препятствии к отмыванию денег

1.1. Материальное право

Преступления, связанные с коррупцией, определены в пенитенциарном кодексе, вступившем в силу 01.09.2002 г., который сменил действовавший до этих пор уголовный кодекс. Преступления, связанные с коррупцией, охвачены, прежде всего, составами статьи 289 (злоупотребление должностным положением), статьи 293 (принятие подношения), статьи 294 (принятие взятки), статьи 295 (посредничество в подношении), статьи 296 (посредничество во взяточничестве), статьи 297 (дача подношения), статьи 298 (дача взятки), статьи 299 (должностной подлог). Кроме этого, в Пенитенциарном кодексе содержится большое число других составов, одним из признаков которых является злоупотребление должностным положением (например, контрабанда с использованием служебного положения – статья 391 ч.1). Преступления, связанные с коррупцией зачастую характеризует обстоятельство, что многие из них одновременно соответствуют как составу преступления, так и проступка (последние описаны в ЗПК). В том случае в соответствии со ст. 3 ч. 5 ПК лицо следует наказывать лишь за преступление.

В качестве наиболее сурового наказания за преступления, связанные с коррупцией было предусмотрено лишение свободы. Помимо этого, на основании ст. 40 ПК суд может на срок до трех лет лишить осужденного права работать на определенных должностях или заниматься определенной деятельностью, если лицо осуждается за преступление, связанное со злоупотреблением профессиональными или должностными обязанностями. Суд может в соответствии со ст. 301 ПК также конфисковать непосредственный предмет, ставший объектом подношения и взятки.

Дополнительно к внутригосударственному праву, Эстонская Республика присоединилась также еще к следующим международным конвенциям, связанным с борьбой против взяток:

- Конвенция Европейского Союза об уголовно-правовом регулировании коррупции;
- Конвенция Европейского Союза о гражданско-правовых аспектах коррупции ;
- Конвенция ООН о международной борьбе против организованной преступности.

Конвенция Европейского Союза об уголовно-правовом регулировании коррупции и Конвенция ООН в числе прочих возлагают на Эстонскую Республику обязанность, на основании которой следует определить в качестве внутригосударственного преступления также принятие или дачу взятки и должностным лицом, членом парламента или правительства зарубежного государства. Хотя приведенное в ст. 288 ПК понятие должностного лица напрямую не указывает на чиновника зарубежного государства, толкуя

указанную норму, можно прийти к выводу, что государством, возложившим задания на чиновника, не обязательно должна быть Эстонская Республика, в силу чего понятие чиновника охватывает также работников с соответствующими заданиями из зарубежных и международных организаций³

Тем не менее, во избежание путаницы, следовало бы распространить понятие должностного лица также и на зарубежных должностных лиц.

На основании вышеуказанного следует прийти к выводу, что материально-правовая база для борьбы против преступлений, связанных с коррупцией, в общем случае является достаточной.

1.2. Судебные прецеденты

На основании различных форм проявления действий, связанных с коррупцией, соответствующие составы в целом имеют высокую степень абстрактности, в силу чего зачастую при их применении возникают трудности толкования. Прежде всего такие проблемы возникают при принятии новых законов, если еще отсутствует соответствующая судебная практика. Положение Эстонии в этой области в последние годы стало существенно лучше, так как Государственный суд рассмотрел некоторые принципиальные вопросы по преступлениям, связанным с коррупцией:

- С точки зрения пенитенциарного права защищаются также и такие ценности, которые не оцениваются в денежном выражении. Поэтому следует неуклонно акцептировать в качестве признака состава должностного преступления неимущественный ущерб, при оценке которого нельзя исходить из тех же критериев, что и при оценке имущественного ущерба. Для того, чтобы рассмотреть вопрос, с материальным ущербом в каких пределах имеется дело в каждом отдельном случае, следует исходить из того, насколько опасно совершенное деяние исходя из общего чувства справедливости и чувства общественного правового сознания, и насколько это повредило защищенным законом правовым благам. На размеры ущерба могут, в числе прочего, влиять и такие обстоятельства, как место положения должностной позиции совершившего преступление на уровне иерархии государственных или местных должностей, продолжительность связанной с коррупцией деятельности по времени, ее разовый или систематический характер, число лиц, попавших в круг необоснованных или противоправных деяний или сферу действия решений, а также их локализация на местном или международном уровне, вид причиненного ущерба – престиж и авторитет органа власти или управления какого уровня был подорван, в какой мере доверие к ним было снижено, были ли, и какие нарушения в нормальных действиях государственной власти и пр. при этом следует учесть, что иногда деяние и преступное последствие неотделимы одно от другого (например, незаконные действия представителя власти одновременно снижают престиж и авторитет органа). (Решения Государственного Суда 3-1-1-100-00 и 3-1-1-24-01).

- Собственная оценка учреждения, что ее чиновник не причинил неимущественного ущерба учреждению, не имеет значения, установление обстоятельств, отвечающих составу, и их оценка являются задачей суда, а не задачей организации, связанной с

³ Рандмаа, Пааво 2002. Об ограничении коррупции в Эстонии. Направление предварительного следствия и судебная практика, Juridicum, Тарту, 2002, стр. 116, 124.

делом. (Решение Государственного Суда 1-1-65-00).

- Неполученный доход является ущербом в случае. Если возможно доказать, что этот доход в действительности реально мог быть получен (Решение Государственного Суда 1-1-65-00).

1.3. Процессуальное право

При рассмотрении преступлений, связанных с коррупцией, процессуальный закон предусматривает специальные правила лишь в пределах, в которых рассмотрение преступлений, связанных с коррупцией высших государственных чиновников, передается в полномочия Полиции безопасности (КУгП ст. 105 ч. 2 п. 4 и 5). Указанный закон вступил в силу в июле 2000 года, до этого Полиция безопасности занималась также и расследованием коррупции в рамках ЗПК. Сегодня последняя задача является полномочием обычной полиции.

При расследовании преступлений, связанных с коррупцией, разрешено при необходимости использовать также розыскные действия в соответствии с законом о розыскной деятельности. Указанная возможность сохраняется и при вступлении в силу КУгП, однако она все же ограничивается преступлениями, за которые предусмотрено в качестве наказания лишение свободы не менее трех лет. Для большинства преступлений, связанных с коррупцией, таким оно и является.

Наиболее проблемным аспектом рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией, все же является обстоятельство, что случаи коррупции не делаются известными правоохранительным учреждениям. Поскольку в лице преступлений, связанных с коррупцией, в значительной части имеется дело с латентной преступностью, то со стороны государства оповещение об этих преступлениях должно стать как можно более «привлекательным». Сегодняшняя правовая ситуация этого все-таки не обеспечивает, поскольку участник преступления, связанного с коррупцией, в значительной степени рискует и привлечением его самого к ответственности, в силу чего соответствующие извещения поступают редко.

2. ОБЗОР РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ПО ПРЕСТУПЛЕНИЯМ, СВЯЗАННЫМ С КОРРУПЦИЕЙ

2.1. Статистика

Поскольку рассмотрением дел по преступлениям, связанным с коррупцией, занимаются различные учреждения, не выработано единых стандартов сбора статистики, адекватный обзор о рассмотрении дел по преступлениям, связанным с коррупцией, довольно сложно получить. Это усложняет также и обстоятельство, что под понятие должностного лица, приведенное в ст. 288 ПК, наряду с государственными чиновниками и чиновниками местных самоуправлений попадают также должностные лица частных-правовых юридических лиц, в силу чего число должностных преступлений в статистике учреждений по защите правопорядка не соответствует числу преступлений, связанных с коррупцией в секторе публичной власти. Дополнительно получение обзора о преступлениях, связанных с коррупцией за 2002 год, усложняет также ПК, вступивший в силу осенью того же года, который повлек за собой существенные изменения в статистике.

О вступивших до 2003 года приговорах суда по преступлениям, связанным с коррупцией, дает обзор следующая таблица:

Таблица 1. Обвинительные приговоры по преступлениям, связанным с коррупцией⁴

Преступление	1998	1999	2000	2001	2002
Принятие взятки	31	12	17	17	22
Дача взятки	8	6	24	18	8
Посредничество во взятке	2	1	2	1	3
Деяние, связанное с коррупцией ⁵	?	?	0	6	-

Прежде всего, процессом досудебного рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией, занималась Полиция Безопасности, которая в этой области показала довольно хорошие результаты. Так, по делам, расследованным Полицией безопасности, в течение последних лет были осуждены относительно высокие государственные чиновники, например, 2 судей, канцлер и заместитель канцлера Министерства финансов, канцлер Министерства обороны, директор Фонда Дорожного страхования Эстонии, исполнительный директор Культурного капитала, генеральный директор Департамента Рынка труда, заместитель генерального директора Спасательного департамента, несколько высоких чиновников полиции и пр.

Хотя в последнее время при рассмотрении преступлений, связанных с коррупцией, все больше применяется упрощенное производство, время рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией, достаточно велико. С одной стороны здесь играет роль сложность уголовных дел, с другой - лица по этим обвинениям в большинстве своем себя виновными не признают, в результате чего проходятся все 3 судебные инстанции.

2.2. Учреждения, которые занимаются рассмотрением преступлений, связанных с коррупцией.

Структурные единицы, целенаправленно специализированные на рассмотрении преступлений, связанных с коррупцией, на сегодняшний день имеются только в Полиции безопасности, последняя занимается, начиная с лета 2000 года, рассмотрением преступлений, связанных с коррупцией только в отношении самых высших государственных чиновников. В Полиции, то есть в Центральной криминальной полиции рассмотрение преступлений, связанных с коррупцией, в смысле структурного подразделения в общем случае производится вместе с рассмотрением дел о хозяйственных преступлениях.

В Прокуратуре о специализации рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией, можно говорить только в Таллиннской прокуратуре, где один отдел занимается рассмотрением хозяйственных и должностных преступлений. В судах соответствующей специализации не осуществлено до сегодняшнего дня.

Центральное учреждение по координации борьбы и рассмотрению преступлений, связанных с коррупцией, на сегодняшний день в Эстонии отсутствует. Больше всего

⁴ Источник сведений 1998-2001 года – GRECO Evaluation Report on Estonia 2001, источник сведений 2002 года – регистр судебных решений Министерства юстиции

⁵ Поскольку в ПК, вступившем в силу в 01.09.2002 году больше соответствующего состава не имеется, осенью 2002 года некоторое число уголовных дел было закончено и остальные переклассифицированы по другим статьям, в результате чего адекватной информации по этому преступлению в части 2002 года дать невозможно.

информации и возможностей для этого имеется в настоящее время у Полиции безопасности, однако ее полномочия ограничены лишь определенным сегментом в этой области. Обычная полиция также не взяла на себя эту роль, прежде всего в силу развития более приоритетных областей, а также потому, что так называемая высшая коррупция ее полномочиями не охватывается. У Прокуратуры для этого до сих пор не было ни достаточной информации, ни возможностей.

Планируемые меры

Для укрепления расследования преступлений, связанных с коррупцией, необходимо улучшить возможность большей специализации в расследования коррупции, как сложного преступления при помощи применения продуманных мер. Для достижения успеха также существенно, чтобы до правоохранительного учреждения дошло как можно больше информации относительно конкретных случаев коррупции от лиц, владеющих информацией (в том числе и от чиновников).

<i>Описание меры</i>	<i>Цель</i>	<i>Исполнитель</i>	<i>Дополнительный расход</i>	<i>Срок</i>
14. В каждой прокуратуре и префектуре назначаются чиновники, ответственные за преступления, связанные с коррупцией, для которых обеспечивается необходимое дополнительное обучение. Всего специализируются на преступлениях, связанных с коррупцией в полиции, прокуратура и полиции безопасности не менее 50 чиновников	Повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией и улучшить качество рассмотрения дел по преступлениям, связанным с коррупцией.	Министерство юстиции и Министерство внутренних дел		2004

Укрепление возможностей расследования коррупции, как сложного преступления, можно усилить, прежде всего, путем большей специализации. Число специализирующихся чиновников зависит от денежных возможностей государства и регионального распределения, в силу чего в данной фазе невозможно вывести более точные цифры. Однако наверняка число следователей полиции и прокуроров, специализирующихся на преступлениях против коррупции, не может быть менее 50. К этому добавляются чиновники, тесно связанные с хозяйственными преступлениями, а также соответствующие специалисты Таможенного и Пограничного департамента.

В качестве второго существенного условия следует обеспечить, чтобы при рассмотрении преступлений, связанных с коррупцией, была бы определенная дистанция между следователем и так сказать подследственным, поскольку опыт показывает, что при выяснении обстоятельств коррупции в организациях, тесно связанных между собой, результаты могут быть не самыми удачными (напр. связанное с местным самоуправлением полицейское подразделение может быть не самым успешным при установлении коррупции в том же самом местном самоуправлении).

Расследованием преступлений, связанных с коррупцией среди высших государственных чиновников, сегодня занимается Полиция безопасности, которая имеет для этого необходимую организационную структуру и компетенцию, в результате чего в этой организации принципиальные изменения проводить не надо. Расследованием остальных преступлений, связанных с коррупцией, в общем случае занимается полиция, обширной специализации на сегодня в полиции не проведено. В четырех префектурах полиции, оставшихся в результате реформы полиции по этой причине следует обязательно создать единицы, необходимые для рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией, и/или назначить для этого необходимых чиновников. Указанные единицы следует образовать в центрах префектур или как минимум, обеспечить, чтобы рассмотрением случая коррупции на месте занимался помимо местного полицейского чиновника еще один следователь, не связанный с местными условиями.

Учреждением, координирующим рассмотрение преступлений, связанных с коррупцией, должна стать прокуратура, которая является единственным правоохранительным учреждением, в полномочия которого, начиная с вступления в силу КУГП, входит руководство досудебным следствием по рассмотрению всех преступлений, связанных с коррупцией, и обеспечение его результативности. Для этого прокуратура в первом полугодии 2004 года должна сформировать необходимую организационную структуру и установить для соответствующей области специализированных прокуроров из окружных прокуратур. В основном в будущем рассмотрением дел по преступлениям, связанным с коррупцией будут заниматься окружные прокуратуры, в полномочиях Государственной прокуратуры останется, прежде всего, лишь координация соответствующей деятельности. Конкретные следствия по уголовным делам будут братья под управление Государственной прокуратуры лишь тогда, когда речь будет идти о так называемой превышающей коррупции, или когда соответствующее следствие можно было бы свести к судебному прецеденту, существенно влияющему на борьбу против коррупции.

Законы, регулирующие в настоящее время деятельность судов, не предоставляют возможность создания в настоящее время таких специализированных единиц или составов судов, единственное исключение здесь предусмотрено в случае преступных сообществ. Тем не менее, международный опыт показывает, что и в случае сложных преступлений в области коррупции или хозяйственных преступлений также необходима специализация на уровне судов, поскольку так называемые всем занимающиеся судьи (и народные судьи) не в состоянии в достаточной мере ввести себя в курс соответствующей области (например, злоупотребление деньгами стартовых фондов Европейского Союза и пр.). Поэтому при появлении проблемы в этой области обязательно следовало бы взвесить возможности, чтобы и для рассмотрения преступлений, связанных с коррупцией и хозяйственных преступлений в определенной области образовывались бы специальные составы суда, например, при Таллинском, Тартуском, Пярнуском и Ида-Вирусском суде первой инстанции.

Достаточными социальными гарантиями и заработками следует обеспечить мотивацию чиновников, специализирующихся на рассмотрении преступлений, связанных с коррупцией, чтобы стимулировать рассмотрение и самых сложных преступлений, связанных с коррупцией.

<p>15. В каждом округе создается специализированная ведущая группа чиновников по борьбе с преступлениями, связанными с коррупцией, целью которой является анализ проблемы коррупции в округе и планирование на этой основе розыскной деятельности. Ведущей группой руководит прокурор, и деятельность всех ведущих групп координирует Государственная прокуратура.</p>	<p>Получить лучший обзор о проблеме коррупции, повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией и улучшить качество их рассмотрения.</p>	<p>Министерство юстиции и Министерство внутренних дел.</p>		<p>2004</p>
<p>Преступления, связанные с коррупцией, в большей части являются латентными. Из этого вытекает и крупнейшая проблема правоохранительных учреждений, как напасть на их след? Для этого следует улучшить информированность правоохранительных учреждений еще до формального начала следствия по уголовному делу за счет информации, полученной от различных учреждений или из официальных источников. Также следует получить адекватный обзор об информации по рассмотрению преступлений, связанной с коррупцией из различных источников, связанных с ее рассмотрением. Для лучшей организации накопления, анализа такой информации и планирования на ее базе розыскной деятельности и процессуальной стратегии и концентрации компетенции целесообразно организовать специальные ведущие группы в районах работы новых префектур полиции и окружных прокуратур (которые совпадают).</p> <p>Важно, чтобы в ведущие группы входили бы ведущие полицейские чиновники, и чтобы ими руководил прокурор или чиновник Государственной прокуратуры, руководящий рассмотрением преступлений, связанных с коррупцией, который отвечает за результаты уголовного следствия. По сути, прокурор-руководитель ведущей группы должен стать лицом, ответственным за борьбу против коррупции во всем округе.</p> <p>Как результаты работы ведущих групп в округах должны составляться планы по раскрытию деятельности, связанной с коррупцией, как по учреждениям, восприимчивым к коррупции, так и по видам деятельности, причем внимание и ресурсы следует направлять, прежде всего, в области с высоким индикатором коррупции и области, признанные государством как приоритетные (к примеру, коррупция высших государственных чиновников, коррупция в системе пограничной охраны и таможне, коррупция в правоохранительной системе, коррупция при распределении вспомогательных денег ЕС и пр.)</p> <p>Более конкретные исследуемые объекты или области выбираются в сотрудничестве со следственными учреждениями и прокуратурой, учитывая ресурсы и возможности правоохранительных учреждений.</p> <p>Для составления плана прокуратуре вместе с соответствующими специализированными следственными учреждениями данной области следует оценить опасность коррупции проверяемого учреждения, или опасность коррупции для данной области, исходя из единоличного права учреждения или лица, из силы регуляции его деятельности, ответственности и наличия обязанности по предоставлению отчетности и пр. Затем следует сформулировать условия и критерии (например, какая-либо поступившая информация, газетная статья очень высокая опасность коррупции и пр.), при наличии которого в области, опасной в смысле коррупции следует начать более интенсивное уголовное следствие (например, начать розыскные действия, симуляцию преступления и пр.) при сотрудничестве следственного учреждения и прокуратуры составленные планы раскрытия преступлений, связанных с коррупцией, следует затем претворить в жизнь. Претворение планов в жизнь проверяет Государственная Прокуратура.</p>				

16. Претворение в жизнь уголовно-процессуального регистра	Получить адекватный обзор о зарегистрированных преступлениях, связанных с коррупцией, и имеющемся на данный момент состоянии их расследования	Министерство юстиции	4 000 000	2004
<p>В настоящее время отсутствует возможность получить адекватный обзор о состоянии рассмотрения на сегодняшний день преступлений, связанных с коррупцией, что делает весьма сложным также составление любых планов и проведение стратегии в жизнь, а также установление необходимости в специализации и обучении. Для решения этой проблемы следует ввести в жизнь уголовно-процессуальный регистр.</p> <p>Потребность в последнем все же связана не только с рассмотрением дел о преступлениях, связанных с коррупцией, претворение в жизнь уголовно-процессуального регистра представляет собой общий критический фактор успеха реализации нового КугП.</p>				
17. Телефон для сообщения о случае коррупции и отношениях, опасных в смысле коррупции	Ослабить связи, опасные в смысле коррупции, и повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией.	Министерство юстиции		2004
<p>Телефоны для сообщения устанавливаются в Окружных прокуратурах или префектурах, чтобы поступающая по ним информация была доступна для анализа и быстрого реагирования.</p>				
18. Изменение КУгП, которым прокурору дается право закончить следствие в отношении человека, который значительно помог раскрытию преступления, связанного с коррупцией.	Ослабить отношения, опасные в отношении коррупции и повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией, а также результативность следствия.	Министерство юстиции		2004

Ст. 164 ч.3, 164¹ ч. 3 и ст. 165 ч. 3 УК предусматривает, что взяточник, посредник или дающий взятку освобождаются от наказания, если он письменно сообщит об этом (первым) в правоохранительные органы. Смыслом этой регуляции было ослабление отношений коррупции, поскольку возникало «недоверие» между сторонами, то есть жалобой на другого была возможность освободиться от ответственности самому. В то же время эта регуляция все же была слишком сложной и не слишком побуждающей к сообщению, поскольку лицо все равно осуждалось судом, его просто освобождали от наказания. Также ст. 50¹ УК содержала возможность освободить от наказания лицо, которое оказало существенную помощь для раскрытия обстоятельств преступления, или преступников.

Подобная регуляция содержалась также и в проекте ПК, но в ходе парламентских обсуждений от нее отказались с тем основанием, что ее с успехом заменяет вытекающая из нового КУгП возможность окончания следствия по соображениям целесообразности. К настоящему времени ПК в силе уже более года, в то же время на основании принципа противостояния уголовные дела еще закончить нельзя. Дополнительно следует обратить внимание, что все преступления, связанные с коррупцией, о которых участник может сообщить, не всегда вменяются в предварительное условие окончания по принципу общей целесообразности (малая вина, отсутствие публичного интереса), в силу чего его применение в большинстве случаев может быть проблематичным. Поэтому разумно создать отдельную регуляцию, так сказать для кривых свидетелей, то есть для лиц, которые хотя сами и совершили какое-либо преступление, но в то же время их действия в существенной мере смогли помочь раскрытию тяжкого или опасного преступления. В КУгП такая возможность предусматривается в случае только преступлений против государства (ст. 205), разумно было бы расширить сферу ее применения, а также на преступления, связанные с коррупцией и преступными сообществами, поскольку в их лице идет речь о настолько общественно опасных явлениях, что устранение соответствующего сообщества или явления коррупции для государства гораздо важнее, чем осуждение конкретного отдельного (преступника).

19. Изменение ЗПК, которым на лица возлагается обязанность сообщать о коррупции в своей организации	Ослабить отношения, опасные в смысле коррупции и повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией.	Министерство юстиции		2004
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------	--	------

Согласно ст. 23 ЗПК, должностное лицо обязано сообщить обо всех ставших ему известными предложениях, даче или принятии взятки или подношения, но не о других преступлениях, связанных с коррупцией. Следует взвесить возможность расширить обязанность сообщения также на другие **преступления**, связанные с коррупцией (злоупотребление должностным положением, должностная халатность, нарушение требований осуществления государственных поставок и пр.). Ясно, что речь идет о чувствительной области, из-за чего регуляция не должна повлечь всеобщей слежки, но в то же время оправдана обязанность сообщать о событиях, которые, по мнению лица, являются преступными.

В некоторых государствах (например, США), для повышения мотивации сообщения о преступлении за это предусматриваются даже денежные премии, например определенный % от ущерба, причиненного раскрытым преступлением, связанным с коррупцией.

20. Изменение ЗПК, которым создаются меры по защите лиц, способствовавших раскрытию преступлений, связанных с коррупцией. (например, <i>whistleblower protection</i>).	Ослабить отношения, опасные в смысле коррупции и повысить вероятность раскрытия преступлений, связанных с коррупцией.	Министерство юстиции		2004
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------	--	------

Согласно ст. 23 ЗПК, должностное лицо обязано сообщать о любом ставшим ему известным случае предложения, дачи или принятия взятки или подношения руководителю учреждения и полиции безопасности. В то же время не урегулированы гарантии должностного лица, которые защитили бы его от последующих возможных притеснений со стороны начальства (например, если сам начальник коррумпирован). Таким образом, в действующем законодательстве отсутствует известная в законодательстве других стран правовая регуляция по защите так называемых *whistleblower'ov*.

Новая регуляция должна, как минимум, обеспечивать, чтобы правоохранительные учреждения не разглашали фамилию лица, на основании информации которого началось следствие.

21. Изменение ПК, которым понятие должностного лица расширяется на должностное лицо, работающее в зарубежной и международной организации.	Уменьшить превышающую границы коррупцию.	Министерство юстиции		2004
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------	----------------------	--	------

Хотя путем толкования можно утверждать, что приведенное в ст. 288 ПК понятие должностного лица не связано только с юридическим лицом, отрегулированным в Эстонской Республике или его самоуправлении, или с иностранным юридическим лицом, зарегистрированным в Эстонской Республике, для предотвращения возможной путаницы следует расширить понятие должностного лица в *expressis verbis* на должностных лиц зарубежных и международных организаций.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СОСТАВЛЕНИЕ КАРТОТЕКИ КОРРУПЦИОННО ОПАСНЫХ ДЕЯНИЙ, ГРУПП ЧИНОВНИКОВ

Наиболее распространенные действия, сделки, чувствительные в смысле преступлений, связанных с коррупцией:

1) При исполнении заданий внутри учреждения:

- *Виды деятельности, связанные с поставкой, управлением и использованием имущества, а также действия, связанные с заказом услуг* (хозяйственные и управленческие работники, руководители обучения, ИТ-руководители и пр.); сделанные должностными лицами «направленные предложения», «рекомендации» для выборы партнеров по договору (для заказа обучения, проведения работ и пр.); создание нечестного преимущества предлагающему, предоставление дополнительной информации (в случае конкурсов, государственных поставок); соглашения в части частичного раздела дохода (раздутые, фиктивные счета, содействие заключению выгодного договора, покупки уцененных товаров, уступка в вопросах качества и пр.);
- *Сделки, связанные с наличными деньгами и расчетами, как, например, составление и распоряжение бюджетами, работа с расходными документами:* предпочтение при выделении бюджетных денег; раздутые, фиктивные счета и пр. (финансисты, бухгалтеры).
- *Работа с секретными документами или документами с ограниченным использованием:* «продажа» внутренней информации, использование преимущества, связанного с владением подобной информацией, исходя из личных интересов;

2) При выполнении функций, направленных за пределы:

- *Действия, связанные с поддержанием порядка* (полиция, пограничная служба, ...): “закрытие глаз”, оставление нарушения без внимания;
- *Действия, связанные с выдачей и проверкой документов* (разрешения на деятельность, связанная с документами, удостоверяющими личность): незаконная выдача разрешений, документов, предоставление клиентам необоснованных льгот, предпочтений (обслуживание вне очереди и пр.);
- *Действия, связанные с государственным контролем и надзором, а также взысканием платежей:* “закрытие глаз”, оставление нарушения без внимания, осуществление надзора, контроля за своей (своих близких родственников) работой и предпринимательством (в том числе, Физическим Лицом-Предпринимателем); (инспекторы службы дорожного движения, охраны труда, налоговой службы, сферы безопасности, охраны здоровья, ветеринарной службы, инспекторы инспекции охраны природы, чиновники охраны памятников с старины, таможенные чиновники и пр.);
- *Деятельность, связанная с распределением и расходованием денег* (подготовка и проведением конкурсов, проектов, договоров, действия, связанные с решением вопросов о выдаче пособия и пр.): вынесение предпочтений при выделении бюджетных денег, назначении пособий, стипендий.