



## Коррупционные риски в системе уголовного правосудия и методы их оценки

Под редакцией  
Ричарда И. Мессика и Софи А. Шютте

Редактор серии публикаций о системе правосудия:  
Софи А. Шютте

Антикоррупционный  
ресурсный центр U4

[www.U4.no](http://www.U4.no)

U4 – это ресурсный онлайн-центр для специалистов-практиков программ развития, которые стремятся эффективно преодолевать проблемы коррупции в своей работе.

Центром U4 руководит Институт им. Кристиана Микельсена (СМИ) – независимый научно-исследовательский центр международного развития и политики – при финансовой поддержке Министерства иностранных дел и торговли Австралии, Федеральной государственной службы иностранных дел, внешней торговли и сотрудничества в области развития / BTC (Бельгия), Danida (Дания), DFID (Великобритания), GIZ (Германия), Norad (Норвегия), Sida (Швеция) и Министерства иностранных дел Финляндии.

Все мнения, высказанные в этой публикации, являются мнением авторов и не обязательно отображают мнение партнеров центра U4 или СМИ/U4.  
(Защищено авторским правом 2017 - СМИ/U4)

**Коррупционные риски  
в системе уголовного правосудия  
и методы их оценки**

Под редакцией  
Ричарда И. Мессика и Софи А. Шютте  
Редактор серии публикаций о системе правосудия:  
Софи А. Шютте

Перевод с английского В. Ижакевича

Издание Ресурсного центра U4  
Январь 2017, № 2

Антикоррупционный  
ресурсный  
центр U4  
[www.U4.no](http://www.U4.no)



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие .....</b>	<b>4</b>
<b>Авторский коллектив .....</b>	<b>6</b>
<b>Благодарность .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Введение .....</b>	<b>8</b>
1.1 Общие точки принятия решения в системе уголовного правосудия .....	9
1.2 Типичные риски в различных странах и институтах.....	11
1.3 Риски, которые остались за рамками дискуссии .....	12
1.4 Оценка на уровне стран.....	13
1.5 Библиография.....	15
<b>2. Расследование.....</b>	<b>16</b>
2.1 Основные этапы процесса расследования.....	16
2.2 Коррупционные риски до начала расследования.....	16
2.2.1 Экзогенные и административные угрозы влияющие на деятельность полиции .....	16
2.2.2 Привлечение в полицию неподходящих кандидатов .....	17
2.3 Основные этапы процесса расследования.....	17
2.4 Коррупционные риски, влияющие на законность расследований .....	18
2.5 Сокращение риска коррупции в полиции .....	19
2.6 Инструменты оценки рисков коррупции в полиции.....	20
2.6.1 Инструмент оценки случаев столкновения граждан с коррупцией в полиции: Международный опрос жертв преступлений .....	20
2.6.2 Инструмент оценки отношения офицеров полиции к противоправному поведению: исследования честности и неподкупности сотрудников полиции .....	21
2.6.3 Инструментарий для оценки эффективности и честности полиции в юрисдикциях, предназначенный для оценки деятельности всей службы полиции.....	24
2.7 Библиография.....	26
<b>3. Уголовное преследование .....</b>	<b>29</b>
3.1 Основные виды деятельности и функции органов прокуратуры .....	29
3.2 Распространенные коррупционные риски и самые известные формы коррупции в уголовном преследовании .....	31
3.3 Какие инструменты позволяют обнаружить и сократить коррупционные риски в органах прокуратуры? .....	32
3.3.1 Создание системы прозрачных и подробных профессиональных стандартов, операционной политики, политики принятия решений и регламентов повседневной деятельности .....	33
3.3.2 Внедрение эффективных систем управления и внутреннего контроля.....	34
3.4 Использование существующих инструментов оценки органами прокуратуры.....	34
3.5 Выводы .....	37
3.6 Библиография.....	38

<b>4. Судебный процесс.....</b>	<b>40</b>
4.1 Основные этапы разрешения или судебного разбирательства по уголовному делу.....	40
4.2 Коррупционные риски и формы коррупции: кто обладает дискреционной властью и кто осуществляет контроль? .....	44
4.2.1 Судьи .....	44
4.2.1.1 Риски на этапе судебного процесса и рассмотрения апелляций, и механизмы надзора с целью сокращения этих рисков .....	44
4.2.1.2 Риски в организационных структурах судебной власти и механизмы надзора для их снижения .....	45
4.2.2 Адвокаты.....	47
4.2.3 Сотрудники суда.....	47
4.2.4 Присяжные и народные или судебные заседатели .....	49
4.2.5 Потерпевшие, свидетели и их семьи.....	49
4.3 Какие инструменты позволяют определить степень и распространенность коррупционных рисков на этапе уголовного преследования и рассмотрения апелляций? .....	49
4.3.1 Инструментарий УНП ООН для оценки системы уголовного правосудия .....	49
4.3.2 Руководство по имплементации Статьи 11 КООНПК и система оценки .....	50
4.3.3 Инструмент GIZ для оценки честности и неподкупности судебной системы и меры по внедрению Бангалорских принципов.....	50
4.3.4 Оценка неподкупности судей и потенциала судебной системы на уровне страны в целом.....	51
4.3.5 Диагностический чек-лист организации Transparency International.....	51
4.4 Вывод: позволяют ли инструменты оценки оценивать распространенные риски коррупции?...	52
4.5 Библиография .....	54
<b>5. Задержание и исправительное наказание.....</b>	<b>56</b>
5.1 Типы коррупционных рисков в следственных изоляторах, местах лишения свободы, и условия их формирования .....	57
5.2 Сокращение риска коррупции на этапе задержания/исправительного наказания.....	60
5.2.1 Установить четкие определения того, что ожидается от сотрудников исправительных учреждений .....	60
5.2.2 Обеспечить обучение.....	61
5.2.3 Создать механизмы обеспечения прозрачности .....	61
5.3 Оценка коррупционных рисков в следственных изоляторах/исправительных учреждениях .....	62
5.4 Необходимость точных инструментов оценки .....	65
5.5 Библиография .....	66
<b>6. Выводы .....</b>	<b>67</b>
6.1 Необходимые меры: комплексный анализ коррупционных рисков в системе уголовного правосудия .....	67
6.1.1 Общность рисков и инструментов оценки.....	68
6.1.2 Отличия рисков и инструментов оценки .....	68
6.1.3 Необходимость комплексных инструментов оценки рисков и доступной отчетности .....	70
<b>Приложение:</b>	
<b>Вопросы, которыми руководствовались авторы при написании глав.....</b>	<b>71</b>

## Предисловие

Данное издание Антикоррупционного ресурсного центра U4 адресовано политикам развивающихся стран, их гражданам и партнерам U4 среди организаций-доноров, и посвящено стадиям уголовного процесса, на которых наиболее вероятно возникновение коррупции: расследование, уголовное преследование, судопроизводство и лишение свободы. Каждая глава рассматривает отдельную стадию с указанием основных участников, ответственных за принятие решений, выполняемых ими задач, наиболее распространенных форм коррупционного риска, имеющихся инструментов для оценки этих рисков и, при наличии достаточного опыта, определение полезности указанных инструментов оценки. Хотя в публикации рассматриваются определенные базовые подходы к управлению рисками, основное внимание уделено анализу и оценке проблем.

После введения в проблематику, представленного в Главе 1, в Главе 2 приводится краткий обзор основных типов рисков на этапе расследования и анализ трех типов инструментов оценки рисков, применяемых в этой сфере. К ним относятся: (а) инструменты оценки коррупции во взаимоотношениях граждан и полиции. Международный опрос жертв преступлений, по-видимому, является самым известным инструментом данного типа. Это общепринятый метод оценки динамики коррупции в полиции на различных уровнях, от городского до уровня страны, который может применяться также в других условиях. (б) Инструменты оценки отношения полицейских к противоправному поведению. Исследование честности и неподкупности полицейских проводилось в различных странах и может применяться в еще более широком контексте. (с) Инструменты оценки эффективности и этического поведения полицейских в странах, которые стремятся оценить всю службу полиции. Служба полиции ЮАР и Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) опубликовали подробные руководства о том, как пользоваться этим инструментом.

В Главе 3 представлен общий обзор основной деятельности и функций органов прокуратуры в контексте наиболее распространенных рисков коррупции в данной сфере. Внимание к коррупционным рискам в прокуратуре стали уделять сравнительно недавно, и большинство примеров положительной практики сокращения этих рисков относятся к развитым странам. На сегодняшний день проведено лишь несколько межстрановых исследований, в т. ч. оценочные исследования Совета Европы и Организации американских государств. Тем не менее, в этой главе показано, что базовую оценку коррупционных рисков с последующими изменениями алгоритмов и процессов работы полиции можно проводить в условиях ограниченных ресурсов, используя при необходимости рекомендации внешних экспертов.

В Главе 4 рассматриваются обязанности судей, адвокатов и работников суда на уровне судебного разбирательства и рассмотрения апелляций, а также анализируются коррупционные риски, с которыми они сталкиваются при выполнении своих обязанностей. Особое внимание в этой главе уделено ситуациям, связанным с применением должностными лицами дискреционных полномочий, и вопросам эффективности механизмов надзора. Среди имеющихся инструментов оценки коррупционных рисков на этапе судебного разбирательства и рассмотрения апелляции - Инструментарий УНП ООН для оценки уголовного правосудия, а также общенациональные системы оценки соблюдения судебной этики и функций; Руководство по выполнению положений Статьи 11 Конвенции ООН против коррупции (КООНПК) и соответствующая система оценки; Инструмент GIZ для оценки честности и неподкупности судебной системы, и меры по реализации Бангалорских принципов; а также диагностический чек-лист организации Transparency International. Учитывая ограничения этого инструментария, существует

необходимость разработки новых инструментов и методологий для комплексного анализа всех институциональных игроков в системе уголовного правосудия.

В Главе 5 представлен общий обзор коррупционных рисков на этапе задержания и исправительного наказания в процессе уголовного правосудия. Многие следственные изоляторы и тюрьмы функционируют без действенного общественного контроля. Учитывая подчиненное положение заключенных, дискреционную власть сотрудников исправительных учреждений и тревогу близких и родных заключенных, формируется среда с высокими коррупционными рисками. Хотя в литературе много внимания уделено вопросам управления пенитенциарными учреждениями с точки зрения их эффективности, были проведено лишь несколько оценок коррупционных рисков в конкретных исправительных системах, в частности на Филиппинах и в Южной Африке.

Многое из того, что известно о коррупции на разных этапах системы уголовного правосудия, зиждется на опыте развитых стран. Однако во многих случаях движущие силы коррупции одинаковы во всех странах. При использовании имеющегося набора инструментов оценки коррупционных рисков на этапе уголовного судебного разбирательства и рассмотрения апелляций, специалистам-практикам крайне сложно определить соответствующие элементы в общих инструментах оценки, которые позволяют оценить конкретные коррупционные риски. В заключительной части данного исследования подчеркивается важность использования комплексных инструментов оценки коррупционных рисков и обеспечения доступной отчетности. Только отраслевой ракурс позволит определить взаимосвязи и взаимозависимости в цепи уголовного правосудия, обеспечив мощнейший фундамент для целевых реформ и комплексной стратегии по борьбе с коррупцией.

## Авторский коллектив

**Джей С. Альбанезе** (Jay S. Albanese) – профессор и криминалист Школы государственного управления и связей с общественностью им. Уайлдера при Университете штата Вирджиния, США. Руководил Международным центром Национального института юстиции, исследовательского подразделения Министерства юстиции США. Занимался вопросами организованной и транснациональной преступности, сравнительного уголовного правосудия и профессиональной этики. Автор книг *Transnational Crime and the 21st Century: Criminal Enterprise, Corruption, and Opportunity* (2011), редактор *The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (2014). Член Исполнительного совета Американского общества криминалистики, соучредитель организации Criminologists without Borders.

**Хайке Грамкоу** (Heike Gramckow) – ведущий адвокат, практический руководитель Группы судебно-правовых учреждений Всемирного банка в Вашингтоне, округ Колумбия, где консультирует по вопросам реформирования систем правосудия, руководит проектами реформирования систем правосудия и проводит соответствующие научные исследования. Почти 25 лет сотрудничает с органами прокуратуры и учреждениями системы уголовного правосудия в США и на международном уровне. До работы во Всемирном банке была заместителем директора Международного отдела Национального центра судов штатов и директором по научно-исследовательской работе и разработкам Научно-исследовательского института американских прокуроров. Работала над программами реформ систем правосудия в Аргентине, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Египте, Гаити, Индонезии, Кении, Мали, Мексике, Монголии, Марокко, Нигерии, Папуа-Новой Гвинеи, Румынии, Сербии, Сирии и Объединенных Арабских Эмиратах.

**Гари Хилл** (Gary Hill) – президент Contact Center, Inc., частного, некоммерческого, международного информационно-консультационного центра, работающего в области социального обеспечения, уголовного правосудия и искоренения неграмотности. Также является директором Группы обучения и развития персонала при Международной ассоциации исправительных учреждений и тюрем. Выступает в качестве эксперта по вопросам исправительного воздействия для ряда международных ассоциаций и университетов. По поручению Управления ООН по проведению миротворческих операций разработал методическое пособие для сотрудников представительств, работающих с исправительными учреждениями. Работает с пенитенциарными учреждениями с 1964 г. и предоставляет консультации внутри страны; помогает в написании учебных пособий для работников исправительных учреждений в более чем 40 странах мира. Получил наивысшую награду от Американской ассоциации пенитенциарных учреждений.

**Виктория Дженнетт** (Victoria Jennett) является независимым консультантом в области реформ правосудия, борьбы с коррупцией и соблюдения прав человека. Работала с международными и неправительственными организациями и научно-исследовательскими центрами в области изучения коррупции, разработки антикоррупционных стратегий, подготовки судей и адвокатов по вопросам прав человека и подходов к борьбе с коррупцией и реализации программ соблюдения прав человека в правовых системах. Руководила отделом имущественных прав Миссии ОБСЕ в Косово; работала в научно-исследовательском отделе организации Transparency International.

**Ричард И. Мессик** (Richard E. Messick) консультирует международные организации, агентства по развитию и неправительственные организации по вопросам развития правового поля и борьбы с коррупцией. Работая адвокатом в США, консультировал политические партии, чиновников, корпорации и политические комитеты по вопросам финансов и этики; представлял

физических и юридических лиц по государственным и федеральным вопросам, связанным с мошенничеством и коррупцией. После работы главным юрисконсультантом Комитета Сената по международным отношениям, перешел на работу во Всемирный банк, где посвятил себя проектам правовых и судебных реформ и борьбе с коррупцией до выхода на пенсию. Его работы опубликованы в научных изданиях и крупных газетах, среди которых *American Political Science Review*, *World Bank Research Observer*, *Wall Street Journal* и *Washington Post*. Ключевой автор Global Anticorruption Blog.

**Софи Арйон Шютте** (Sofie Arjon Schütte) – программный консультант по вопросам борьбы с коррупцией Антикоррупционного ресурсного центра U4 в Бергене, Норвегия. Проводит исследования и руководит научной работой, консультирует по вопросам политики и обеспечивает обучение для партнеров Центра U4 и широкой аудитории. Ведет работу Центра U4 по тематическому направлению «Сектор правосудия и антикоррупционные агентства». С 2004 по 2008 гг. работала консультантом программы «Партнерство для реформы управления в Индонезии» (ПРООН) и выступала в качестве интегрированного эксперта Индонезийской Комиссии по искоренению коррупции в Джакарте, что является темой ее диссертации и нескольких опубликованных работ. Также выполняла краткосрочные миссии в Бенине, Бутане, Камбодже, Малави и Замбии.

## Благодарность

Хотим поблагодарить следующих экспертов за конструктивные комментарии на этапе подготовки этого исследования к публикации: Констанцию фон Зёнен (УНП ООН); Амелию Робертсон; Таню Приданникофф и Кристиана Футола (Министерство иностранных дел и торговли Австралии); Элоди Бет (ПРООН); Мэтью Стивенсона (Гарвардская школа права); Элизабет Харт (независимый исследователь), а также Тину Сёрейде (Университет Бергена). Особая благодарность Кэти Саншайн за мастерство редактирования.

# 1. Введение

Ричард И. Мессик и Софи А. Шютте

*Уголовное правосудие, светлая сущность величия.*

– Законы Ману, ок. 200 до н.э.

*Что есть государство без правосудия? Шайка разбойников, да и только.*

– Аврелий Августин, «О граде Божиим», ок. 420 н.э.

Лишь немногие обязанности так же первостепенны для государственного управления, как исполнение законов, наказывающих за убийство, кражу и другие преступления против безопасности граждан или неприкосновенности их имущества – и лишь немного может быть настолько основательно подорвано коррупцией как правоприменение. Когда преступники платят полиции, чтобы она «закрывала глаза», прокурорам – за прекращение дел, судьям – за оправдательный приговор или сотрудникам тюрем – за право свободного перемещения, уничтожается сама суть системы уголовного правосудия. Ибо как термин «правосудие» может относиться к системе, в которой само правосудие является предметом торга? Невозможность воспрепятствовать поражению этой системы коррупцией приводит к серьезным последствиям для правительств, которые не могут справедливо обеспечить исполнение своих уголовных законов, подрывают «светлую сущность величия», превращаясь в «шайку разбойников».

Предотвращение воздействия коррупции на правоприменение особенно важно для развивающихся стран. «Действующая система законов и правосудия необходима для... поддержания общественного порядка», отмечают специалисты ПРООН (2012, 56). Система, неспособная обеспечить правосудие, представляет угрозу для социального порядка, что еще больше затрудняет развитие. Настоящий документ призван помочь развивающимся странам в выявлении и предотвращении коррупции на этапах расследования, ареста, досудебного задержания, уголовного процесса и тюремного заключения лиц, подозреваемых в нарушении уголовного законодательства. Данное издание адресовано политикам развивающихся стран, их гражданам и партнерам U4 среди организаций-доноров, и посвящено этапам уголовного процесса, на которых наиболее вероятно возникновение коррупции, а также инструментам, которые позволяют измерять уровень коррупции в системе уголовного правосудия.

В четырех нижеприведенных главах рассматриваются типичные коррупционные риски на основных этапах цепи уголовного правосудия: расследование, уголовное преследование, судебное разбирательство и взятие под стражу. В каждой главе представлен краткий обзор основных сторон, принимающих решения, задач, которые они выполняют, инструментов, доступных для оценки коррупционных рисков на том или ином этапе. Кроме того, по возможности, проанализирована польза применения этих инструментов оценки. Хотя в публикации рассматриваются определенные базовые подходы к управлению рисками, основное внимание уделено анализу и оценке проблем. Перечень вопросов, которыми руководствовались авторы при работе над главами, приведен в приложении.

## 1.1 Общие точки принятия решения в системе уголовного правосудия

Из-за истории, культуры, религии и колониального наследия, системы уголовного правосудия развивающихся государств представляют собой огромное разнообразие институциональных механизмов, при этом барьер между общим и гражданским правом – лишь один из немногих примеров. Несмотря на такое разнообразие, все они выполняют одни и те же основные функции. Следовательно, оценка риска коррупции каждой из этих функций позволяет применять общий подход к различным странам. Эти функции, с момента начала расследования до момента взятия под стражу, проиллюстрированы на рисунке 1, где схематически показано, когда и как на каждом этапе дело может быть прекращено, так и не достигнув лишения свободы.

Как показано на рисунке, процесс уголовного правосудия начинается в тот момент, когда, путем прямого наблюдения или на основании заявления потерпевших или свидетелей, полиция или другие следователи узнают о возможном нарушении уголовного законодательства.

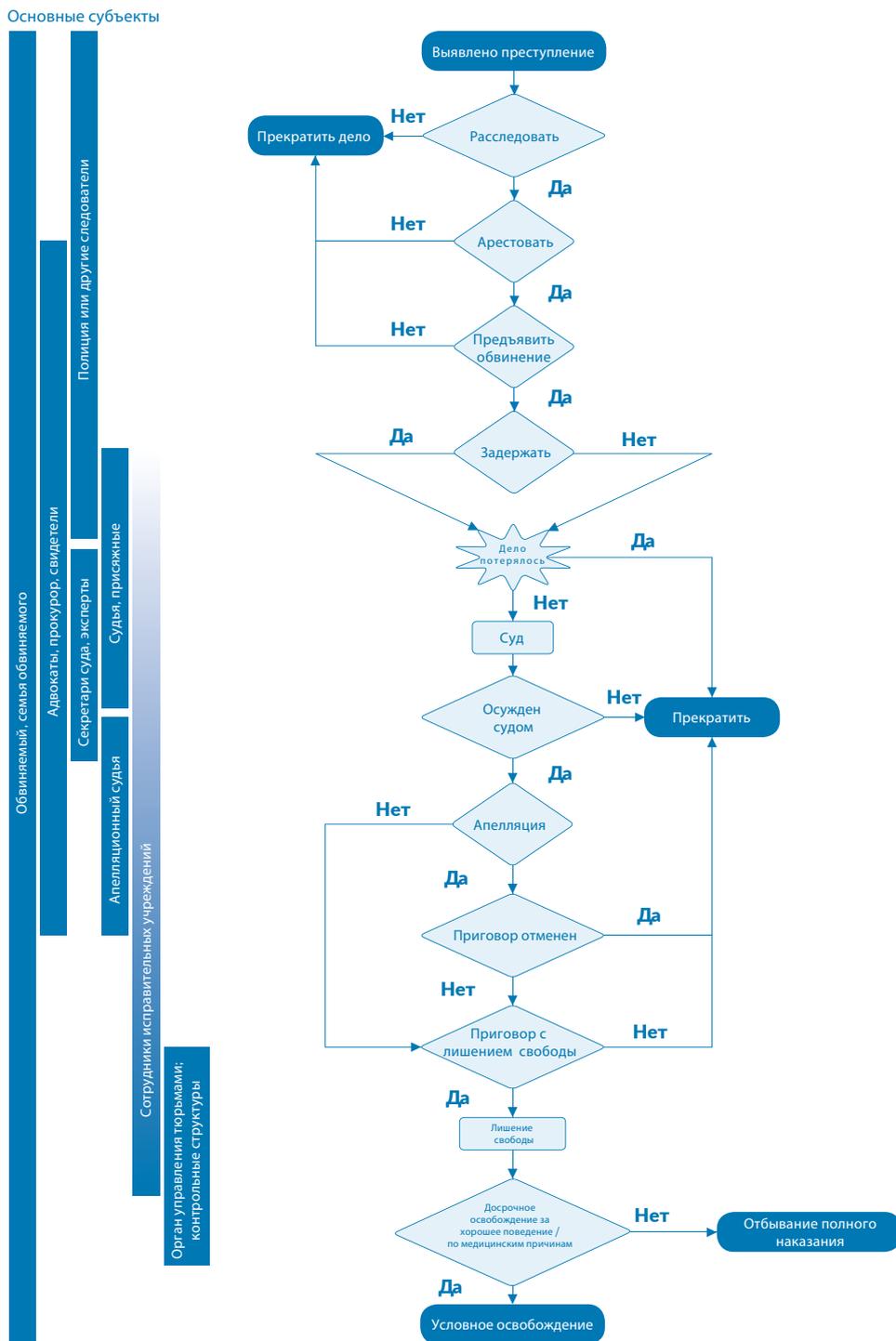
Первым шагом в этом процессе является решение о проведении расследования. Если по какой-либо причине принимается решение «Нет», то дело прекращается. Если все-таки начинается расследование, следователям, прокурорам, судьям и служащим исправительных учреждений необходимо принять ряд решений, начиная с вопроса о достаточности доказательств для вынесения решения об аресте одного или нескольких подозреваемых.

Арест сам по себе редко является достаточным основанием для привлечения подозреваемого к суду. Необходимо принять решение об обвинении, т.е. предъявлять или нет официальное обвинение, исходя из фактов, собранных на момент ареста и возможно, дополненных расследованием до или после ареста. Опять же, на рисунке видно, что отрицательное решение приводит к прекращению дела, а официальное обвинение ведет к следующей точке принятия решений в этой системе: стоит ли держать подозреваемого в следственном изоляторе до суда или подозреваемого можно освободить под залог. В любом случае, за этим следует судебное или формальное разбирательство, на котором судья, присяжные или некоторая комбинированная структура принимают решение о том, совершил ли подозреваемый инкриминируемые ему/ей деяния и, если совершил(а), являются ли эти деяния нарушением закона. Если подозреваемый осужден за совершение одного или нескольких преступлений, судья принимает решение о том, какое наказание применить: условное осуждение, штраф или тюремное заключение. В случае принятия решения о лишении свободы тюремная система берет обвиняемого под стражу в течение всего срока наказания.

Каждая из этих точек принятия решений обозначена ромбовидным блоком на рисунке 1. Независимо от системы, существует одна общая черта: в каждой точке лица, уполномоченные принять решение о продвижении или прекращении дела, несколько ограничены в осуществлении своих полномочий. Причина проста: наблюдение или контроль за их решениями требуют затрат, времени, а иногда просто не представляются возможными. Полицейский патруль может требовать взятку вместо ареста физического лица; если подозреваемый совершил преступление, у него не будет мотивации жаловаться. Если преступление не совершалось, а угроза ареста является способом шантажа, невиновный по-прежнему сталкивается с необходимостью убедить надзорную инстанцию в своей правоте, которую будут отрицать офицеры полиции. Аналогичные факторы возникают на этапе вынесения решения о предъявлении обвинения, содержании под стражей без залога, вынесении обвинительного приговора и лишении свободы: лица, уполномоченные принимать решения, не подвергаются достаточному надзору.

В последующих главах мы увидим, что даже при наличии формальных механизмов надзора остается пространство для коррупционной практики.

Рисунок 1. Основные стороны и точки принятия решения в системе уголовного правосудия



## 1.2 Типичные риски в различных странах и институтах

Лишь недавно политики в развивающихся странах и их партнеры по развитию обратили внимание на коррупцию в системе уголовного правосудия. Следовательно, многое из того, что известно о коррупции на различных этапах уголовного процесса представляет собой опыт развитых стран. Именно поэтому последующие главы в значительной степени опираются на опыт более обеспеченных стран, однако проведенный анализ показал, что коррупционные риски в развивающихся странах часто аналогичны, если не идентичны. При выявлении характерных для развивающихся стран обстоятельств, которые могут приводить к появлению иных видов или уровней рисков, такие обстоятельства отмечаются. Авторы надеются, что настоящий документ послужит стимулом к дальнейшему анализу коррупционных рисков, присущих системам уголовного правосудия развивающихся стран.

Опыт развитых стран показывает, что многие формы коррупции возникают на всех этапах процесса. Взяточничество – самая распространенная форма коррупции. Существует постоянный риск того, что некоторые сотрудники полиции, прокуроры, судьи или служащие исправительных учреждений «выставят на продажу» принимаемые ими решения. В нижеприведенных главах определены факторы, которые усиливают этот риск – низкая заработная плата, низкий моральный дух, слабое руководство. Опыт развитых стран показывает, что риск коррупции повышается по мере возрастания угрозы лишения свободы. По мере продвижения в процессе уголовного правосудия индивид сталкивается с растущей вероятностью потери свободы, что усиливает мотивацию к коррупции.

Не только отдельные лица, но и целые организации и даже государство могут быть коррумпированы, и последующие главы описывают условия, при которых этот риск возрастает. Одним из таких условий является политическое вмешательство, например, правящая партия оказывает давление на правоохранительные органы с целью преследования отдельных лиц или групп, например, оппозиционеров, и требует при этом игнорировать правонарушения со стороны других. Организационная коррупция также может возникать на этапе исполнения законов против азартных игр, потребления наркотиков и борьбы с другими пороками общества. Отсутствие консенсуса по поводу степени вреда таких преступлений «без жертв» приводят к пагубным последствиям, и в сочетании с огромной прибылью создают риск того, что целые отделы полиции или органы прокуратуры будут получать деньги за то, чтобы не замечать эти преступления.

Одним из рисков во всех институтах юстиции является кумовство, предвзятость или дискриминация в процессе отбора, продвижения и увольнении сотрудников. Физические лица могут приниматься на работу в качестве полицейских или сотрудников исправительных учреждений исходя из расовой или этнической принадлежности. Старший офицерский состав, судей и прокуроров могут выбирать из-за их политических взглядов или партийной принадлежности. Давление в виде угрозы прекращения или отказа в продвижении могут использовать с целью влияния на решения. Следовательно, при любой оценке важно определить коррумпированность процедур отбора, карьерного роста и дисциплинарного воздействия, применяемых к работающим в системе физическим лицам.

Внимание к вопросам назначения и увольнения работников уголовного правосудия выдвигает на первый план крайне важную проблему в функционировании системы уголовного правосудия: свобода от злоупотребления влиянием. Все системы предусматривают положения, направленные на то, чтобы оградить своих сотрудников, в частности, судей и прокуроров,

от давления со стороны сильных мира сего или сиюминутных соображений. Как бы ни было трудно определить, что представляет собой «справедливый» результат в каждом конкретном случае, законы всех стран признают, что решения, касающиеся обвинения или решения о виновности или невиновности, должны приниматься в соответствии с законом, а не под диктатурой политики или настроений масс.

В то же время, аргумент о «злоупотреблении влиянием» иногда используется, чтобы оградить работников судебной системы от пристального внимания и, соответственно, от ответственности за свои действия. Особенно в случае решений о целесообразности обвинения в преступлении, осуждения или оправдания виновного, прокуроры и судьи утверждают, что предоставление другому органу полномочий проверять эти решения приведет к тому, что такой орган будет злоупотреблять влиянием на исход решения. Дилемма традиционно решалась путем определения ответственной стороны в подконтрольной структуре. Надзор за судебными решениями, таким образом, реализован путем их обжалования в суде высшей инстанции, а действия прокуратуры и полиции стали предметом проверки со стороны подразделений внутренних дел внутри каждой структуры. Однако, как поясняется в последующих главах, риски коррупции повышаются, если внутренний контроль является единственным методом надзора. Таким образом, директивные органы признали необходимость усиления внутреннего контроля внешним, например, гражданским надзором за полицией, судебным советом, гражданскими консультативными комитетами или парламентскими слушаниями.

### 1.3 Риски, которые остались за рамками дискуссии

В издании рассматриваются коррупционные риски, в частности риски в системе уголовного правосудия. Другие риски, которые могут затрагивать учреждения в системе уголовного правосудия только потому, что имеют отношение к государственному сектору, вынесены за рамки дискуссии. В качестве примера таких общих рисков можно привести риски, связанные с закупкой транспортных средств, компьютерной техники и программного обеспечения, других товаров и услуг, которые необходимы органам уголовного правосудия в повседневной деятельности. В качестве другого примера риска, который не является предметом настоящей дискуссии, можно привести хищение денежных средств и имущества сотрудниками полиции, прокуратуры, судебных органов или пенитенциарных учреждений в ходе повседневной деятельности. Существует целый ряд инструментов оценки рисков, связанных с закупками и других общих рисков коррупции в государственном секторе (см., например, Fazekas и Tóth 2014; Heggstad и Frøystad 2011; Martini 2012).

Большинство работников системы уголовного правосудия – профессиональные государственные служащие. Как правило, на них распространяется множество правил государственной службы: законодательство в отношении конфликта интересов, необходимость раскрытия сведений об активах, законодательство о свободе информации, требования о защите лиц, совершающих служебные разоблачения, а также проверки со стороны внутренних и внешних структур. Риски, которые возникают из-за отсутствия таких правил или их несоблюдения, также исключены из анализа, хотя очевидно, что недостаточное соблюдение установленных норм повышает риск коррупции.

Риском, который относится к сфере правосудия, но, тем не менее, исключен из нашего анализа, является риск, иногда называемый «благородной коррупцией». Речь идет о действиях, которые подрывают средства, используемые системой правосудия для достижения своих (благородных) целей. Фальсификация доказательств для обвинения явно виновного подозреваемого, пожалуй,

является, наиболее распространенным примером этой формы коррупции, хотя существуют и другие случаи, например, нарушение прав подозреваемого, продиктованное желанием обеспечить безопасность улиц или (совсем недавний пример) предотвратить террористические акты.

Исключение этих форм коррупции из анализа вовсе не означает, что взяточничество, вымогательство и другие формы продажной коррупции являются более вредными или в большей степени заслуживают внимания. Наоборот, такие исключения продиктованы необходимостью сосредоточить внимание на конкретных аспектах с учетом определенных пространственных ограничений.

## 1.4 Оценка на уровне стран

Разнообразные показатели, которые позволяют сравнить уровень коррупции в разных странах или оценить качество правовых или судебных систем разных стран, содержат данные, которые могут оказаться полезными для разработки инструментов оценки рисков в системе уголовного правосудия. Исследовательский проект Afrobarometer провел опрос среди граждан 34-х африканских государств о том, как часто им приходилось давать взятку сотруднику полиции, чтобы «избежать проблемы... , например, при прохождении контрольно-пропускного пункта или избежать уплаты штрафа или ареста». Индекс трансформации Бертельсманна оценивает страны с точки зрения независимости их судов и ограничений, с которыми сталкиваются прокуроры при обвинении государственных должностных лиц в совершении преступлений. Индекс судебной реформы Американской ассоциации адвокатов позволяет оценить эффективность судебных кодексов этики и механизмов, которые доступны для регистрации гражданами жалоб на неправомерные действия судьи.

Ниже приведены инструменты, которые позволяют проводить оценку на национальном уровне. Полученные с их помощью данные особенно полезны для разработки инструментов оценки риска коррупции в системе уголовного правосудия. Они включают опросы на основе либо непосредственного опыта респондентов, либо на основе восприятия и экспертных оценок. Поскольку ни одна из этих методик не уделяет особого внимания коррупции в сфере правосудия, они не могут заменить оценку риска в данной сфере. Однако в целом они могут помочь выявить области, особенно уязвимые к коррупции, а также сильные и слабые стороны в институциональной структуре.

## Исследования коррупции в системе правосудия на основе опыта и восприятия респондентов:

Индекс трансформации Бертельсмана, Фонд Бертельсмана, <http://bit.ly/1BvSwY3>;

Проект «Ведение бизнеса», Всемирный Банк, <http://bit.ly/1AfiagV>;

Опросы предприятий, Всемирный Банк, <http://bit.ly/1Ezf6mc>;

«Страны на перепутье» (2004–2012), Freedom House, <http://bit.ly/1FKjeNq>;

Барометр мировой коррупции, Transparency International, <http://bit.ly/1b1xmbH>;

Глобальный отчет о честности и неподкупности, Global Integrity, <http://bit.ly/1GE5GGG>;

Проект разработки индикаторов в правосудии Vera-Altus, Институт правосудия «Вера», <http://bit.ly/1AfirQM>;

Оценка государственного управления в разных странах мира, Институт развития зарубежных стран, <http://bit.ly/1b1xzeR>.

## Экспертные оценки системы правосудия:

Инструмент оценки процедуры задержания, Американская ассоциация адвокатов, <http://bit.ly/1E51wBT>;

Индекс судебной реформы, Американская ассоциация адвокатов, <http://bit.ly/1HAqSLy>;

Индекс реформы прокуратуры, Американская ассоциация адвокатов, <http://bit.ly/1BvTvY0>;

Индекс верховенства права, Всемирный проект правосудия, <http://bit.ly/1EaY1fC>;

Европейская Комиссия за эффективность правосудия, Совет Европы, <http://bit.ly/1C4kWKk>.

## 1.5 Библиография

Fazekas, M., and I. J. Tóth. *New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement*. U4 Brief 2014:9. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Heggstad, K., and M. Frøystad. *The Basics of Integrity in Procurement*. U4 Issue 2011:10. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Martini, M. 2012. *Overview of Integrity Assessment Tools*. U4 Expert Answer 340. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

United Nations Development Programme. 2012. *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. New York.

## 2. Расследование

Джей С. Альбанезе

### 2.1 Основные этапы процесса расследования

Полиция в демократическом обществе выполняет, как минимум, три задачи: предотвращение и раскрытие преступлений, поддержание общественного порядка и оказание помощи общественности (UNODC 2011, 5; Bayley 2006). Хотя надзор за деятельностью полиции необходим для снижения уровня коррупции и других злоупотреблений властью, его следует организовывать сообразно целям полиции.

Как правило, процессом расследования уголовного дела руководит полиция или другой следственный орган, например, антикоррупционная комиссия. Этот процесс предусматривает следующие этапы: (1) предварительное расследование, в ходе которого оцениваются свидетели, место преступления, а также другие доступные доказательства, например, результаты судебно-медицинских экспертиз. (2) Собранный материал оценивается, и принимается решение о дальнейшем расследовании с учетом тяжести преступления, наличия доказательств и уровня необходимых ресурсов. После чего расследование либо прекращается (3a), либо (3b) продолжается путем приема заявлений от любых свидетелей, задержания или ареста любых выявленных подозреваемых и их официального допроса. (4a) После допросов подозреваемому(ым) может быть предъявлено обвинение в совершении преступления. В случае обвинения их могут освободить под залог или доставить в следственный изолятор. (4b) При отсутствии достаточных доказательств для предъявления подозреваемому обвинения или предупреждения, дальнейшие действия не предпринимаются.

Коррупционные риски могут возникнуть до, во время или после расследования преступления. Они возникают из действий некоторых сотрудников и отделений полиции, но степень риска зависит от действий контролирующих государственных органов, средств массовой информации, неправительственных организаций и гражданского общества. В следующих разделах рассматриваются коррупционные риски на трех этапах расследования уголовного дела. Заключительный раздел посвящен трем типам инструментов оценки коррупционного риска и частоты случаев коррупции в полиции.

### 2.2 Коррупционные риски до начала расследования

#### 2.2.1 Экзогенные и административные угрозы влияющие на деятельность полиции

Коррупционные риски иногда являются следствием внешнего политического климата правосудия, в частности, политического вмешательства в деятельность полиции (Gardiner 1970; Chambliss и Seidman 1971; Knapp Commission 1972; Kposowa 2006). В ходе изучения коррупции полиции трёх городов США было обнаружено, что коррупция стала возможной благодаря неформальным системам, которые позволили политикам влиять на кадровые решения в структурах полиции. «Определяя, кто именно займет ключевые позиции с властными полномочиями в отделе полиции, и, сделав как можно больше сотрудников этого отдела обязанными политикам, политические

лидеры смогут навязывать свои собственные цели в этом отделе, в т.ч. «защиту порока» ради финансовой выгоды политической партии, находящейся при власти, или самих лидеров партии» (Sherman 1978, 35; см. также Eaton 2008).

Было установлено, что полиция России «направляет свои основные усилия на зарабатывание денег, при этом ее непосредственные обязанности выполняются небрежно, например, сотрудники могут не регистрировать «затруднительные» преступления и уделять особое внимание случаям, интересным власти» (Dubova и Kosal 2013, 56). При анализе коррупции в полиции Косово, Чечни и др. были сделаны аналогичные выводы (Zabyelina и Arsovska 2013; Ivković 2003).

Обеспечение соблюдения законов, запрещающих проституцию, азартные игры и другие пороки, которые часто называют преступлениями «без жертв», создает особо серьезные коррупционные риски (Gardiner 1970; Chambliss и Seidman 1971; Knapp Commission 1972; Kposowa 2006). Те, кто вовлечен в индустрию порока, имеют все основания предлагать взятки в тех случаях, когда полиция берет их с поличным. Действительно, доходы от услуг подобного рода зачастую настолько высоки, что те, кто их предлагает, вполне могут позволить себе предлагать всем отделам полиции значительные суммы для обеспечения беспрепятственной работы борделей и игорных заведений.

## 2.2.2 Привлечение в полицию неподходящих кандидатов

Второй тип коррупционного риска возникает еще до начала расследования уголовного дела в тот момент, когда в полицию принимают неподходящих сотрудников. Сам процесс набора может быть коррумпированным или предвзятым. Как следствие, на работу принимают неквалифицированных кандидатов. Более того, даже «чистый» процесс рекрутинга может привести к тому, что ряды полиции пополняются неподходящими кандидатами, если критерии отбора неадекватны. Требования к образованию должны обеспечивать готовность сотрудников к учебе и правильному применению законов и норм внутренней политики. Тестирование на начальном этапе, собеседования и проверка биографических данных должны отсеивать кандидатов «низкого морального калибра», которые могут быть склонны к участию в непрофессиональной или коррумпированной деятельности. Если такие кандидаты становятся сотрудниками полиции, они могут использовать власть в корыстных целях, прикрывая свои действия жалобами на низкую зарплату или недостаточное признание (Goldstein 1977; Peterson 1960; Cohen и Feldberg 1991; Delattre 1994; Herbert 1996).

Таких сотрудников часто называют «паршивыми овцами», подчеркивая их недостойное поведение в честном коллективе. Хотя методы оценки коррупции среди отдельных сотрудников полиции применяются широко, большинство экспертов отвергают подход по принципу «паршивой овцы» применительно к коррупции в полиции. Акцент на отдельных недостойных сотрудниках не поясняет, почему коррупция в правоохранительных органах получила настолько широкое распространение, равно как и различия между отделами или внутри отделов в течение определенного периода времени (Walker и Katz 2010, 181). Обвинение нескольких «паршивых овец» может стать поводом для командного состава отрицать наличие проблем системного характера (Knapp Commission 1972, 6; Manning 2009).

## 2.3 Основные этапы процесса расследования

Столкновения между сотрудником полиции и гражданином, как правило, предусматривают некое решение. Когда предполагаемое преступление является достаточно серьезным, офицер обычно арестовывает подозреваемого. Однако, в большинстве случаев офицер обладает полномочиями действовать по собственному усмотрению: не предпринимать никаких официальных действий, выдать предупреждение или произвести арест. В этой индивидуальной свободе действий и заложен риск злоупотреблений.

Второй тип риска отражает групповую динамику внутри отдела полиции. Групповая коррупция предполагает наличие в отделе девиантной субкультуры, которая оправдывает незаконное поведение (Aspinall и van Klinken 2011). Такая ситуация может возникать в тех случаях, когда группа офицеров внутри отдела не привержены работе или они чувствуют отсутствие поддержки со стороны руководства. Жалобы друг другу могут привести к формированию культуры секретности и цинизма, в которой лояльность по отношению к сослуживцам ценится выше лояльности к целям полицейской деятельности. Это, в свою очередь, «открывает двери» для коррупции (Kleinig 1996), усиливая склонность офицеров к принятию взяток, использованию своего влияния во избежание или ради прекращения расследования или сокрытия выявленных нарушений.

Анкета, которую социолог Уильям Уэтли (1970) предложил заполнить полисменам города на Среднем Западе в США, показала, что три четверти опрошенных офицеров не сообщали бы о напарниках, которые занимаются коррупционной деятельностью. Более того: офицеры полиции были более готовы лжесвидетельствовать в ущерб себе, нежели давать показания против напарников. Уэтли обнаружил, что офицера, нарушившего неписаный кодекс секретности внутри организации полиции, считают «стукачом», «крысой» и «изгоем», даже если он сообщил о противоправном поведении.

В ходе нескольких исследований ведомственных рисков установлено, что определенные условия в отделении полиции могут способствовать коррупции, например, толерантность коллег к коррупционной деятельности и неспособность руководства полиции принять меры (Prenzler, Beckley и Bronitt 2013; Porter и Warrender 2009; Reiss 1971; Roebuck и Barker 1974; Stoddard 1968). По результатам расследования Департамента полиции г. Филадельфия в 1974 г., Комиссия штата Пенсильвания по вопросам преступности сделала вывод о том, что «систематическая коррупция не происходит в вакууме. Офицеры подвергаются давлению внутри отдела». К таким проявлениям давления относится незаконное поведение со стороны сослуживцев и неспособность руководства принять соответствующие меры в отношении «открытых и распространенных нарушений» закона и внутренней политики (Pennsylvania Crime Commission 1974; см. также Lee et al. 2013).

Коррупционные риски могут быть снижены, если в процессе регулярной внутренней подготовки уделять внимание этическим и юридическим аспектам и следить за тем, чтобы карьерный рост зависел от квалификации, а не отличных связей.

## 2.4 Коррупционные риски, влияющие на законность расследований

Коррупционные риски, которые влияют на законность расследований, возникают по причине отсутствия прозрачности в отчетности о преступлениях, отсутствия четкого порядка

рассмотрения жалоб граждан против полиции и отсутствия прозрачности в отчетности о результатах рассмотрения таких жалоб.

Полиция обладает монополией на применение силы государства для обеспечения соблюдения законов, действуя путем пресечения незаконной деятельности, расследования и ареста граждан. Риск коррупции возрастает в условиях недостаточной ответственности за такое использование власти. Поэтому крайне важно обеспечить гражданам доступные способы обжалования действий полиции; наличие четких административных процессов для принятия решений по этим жалобам и участие граждан в этих процессах; а также широкое освещение результатов этих процессов. Когда средства массовой информации регулярно информируют граждан об эффективности их полиции, они будут уверены в серьезном отношении к их жалобам. Это усиливает легитимность действий полиции.

Неспособность полиции работать с жалобами граждан посредством обеспечения четкого процесса с обнародованием результатов снизила легитимность полиции во многих городах и странах, приводя иногда к общественным беспорядкам (New York Times 2002, 2011; Kocieniewski 1999; Miller 2008; Prenzler, Beckley и Bronitt 2013; Rowe 2009; Stolyarova 2008). Анализ моделей надзора за деятельностью полиции с участием гражданских лиц указывает на наличие различных структурных подходов к обеспечению надежного контроля за поведением полиции, которые могут эффективно укреплять доверие общественности и снижать риск неправомерных действий полиции (Ferdik, Rojek и Alpert 2013).

## 2.5 Сокращение риска коррупции в полиции

Четыре основных коррупционных риска, которые проанализированы выше, приведены в таблице 2.1 наряду с общим подходами к снижению каждого из указанных рисков.

Снижение рисков коррупции в расследовании преступления требует конкретных действий, которые направлены на эти риски. Анализ поведения полиции, проведенный 32 специальными комиссиями в 58 англоязычных странах за последние 100 лет, позволил установить общие направления. Для сокращения коррупции в полиции комиссии рекомендовали обеспечить внешний надзор за полицией, уделяя особое внимание честности и неподкупности, улучшить комплектование личного состава и его подготовку, обеспечить руководящую роль командного состава полиции в вопросах честности и неподкупности, обеспечить ответственность командного состава за проступки подчиненных, а также менять культуру организации в сторону нетерпимости противоправного поведения (Bailey и Perito 2011; см. также Ruman et al. 2012). Эти результаты совпадают с некоторыми наблюдениями, сделанными в ходе анализа вышеприведенных коррупционных рисков, указывая на то, что риски коррупции в полиции имеют значительное сходство в различных юрисдикциях и странах.

Таблица 1. Коррупционные риски в полиции и способы их снижения

Основные коррупционные риски в полиции	Подходы к сокращению риска
Экзогенные и административные угрозы выполнению цели деятельности полиции	Устранить политическое влияние на ведомственные решения о правоприменении (институциональная независимость). Сократить участие полиции в реагировании на незначительные преступления «без жертв» в ситуациях, предрасполагающих к коррупции.
Привлечение в полицию неподходящих кадров	Проводить жесткий отбор при комплектации личного состава, уделяя особое внимание характеру кандидатов, их прошлому и минимальным требованиям к образованию и обучению.
Девиантная субкультура в полиции	Проводить регулярное внутреннее обучение в период профессионального развития офицера полиции для повышения его профессионализма. Карьерное развитие должно основываться исключительно на индивидуальных квалификациях и эффективности, без влияния политических или внешних факторов.
Отсутствие четкого процесса работы с жалобами на действия сотрудников полиции и обнародования результатов	Установить четкую процедуру работы с жалобами на действия сотрудников полиции, привлекать к участию в этом процессе гражданских лиц для обеспечения подотчетности. Необходимо обеспечить систематический сбор данных и процедуры отчетности в отношении преступлений и жалоб на действия полиции и сообщать результаты в СМИ.

## 2.6 Инструменты оценки рисков коррупции в полиции

В большинстве случаев оценка рисков коррупции в полиции проводилась в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и, соответственно, изучение природы этих рисков и способов их сокращения основано на опыте этих стран. Только в последние годы проведена работа по борьбе с коррупцией в полиции в менее развитых странах. Эти исследования, как правило, касаются конкретных аспектов процесса расследования, например, поведения отдельного офицера, проблем внутри организации, а также экзогенных факторов, например, политического давления. (Ivković et al. 2002; Ivković и Shelley 2007; Khruakham и Lee 2013; Pogrebin и Atkins 1976; Punch 2000; Walker и Katz 2010).

В следующих разделах приведены примеры инструментов трех типов, которые используются для определения риска коррупции в полиции и частоты его возникновения.

### 2.6.1 Инструмент оценки случаев столкновения граждан с коррупцией в полиции: Международный опрос жертв преступлений

Одним из существующих методов оценки коррупции в полиции является Международный опрос жертв преступлений (ICVS), в ходе которого опрашивали репрезентативную выборку граждан об их опыте виктимизации в нескольких видах преступлений, связанных с нападением и кражей.

Это исследование также включало вопрос о коррупции: «В течение прошлого года требовал/ожидал ли какой-либо государственный чиновник, например, сотрудник таможни, полиции или инспектор, взятку?». Этот вопрос позволяет напрямую выявить коррупцию «низкого уровня».

Методика ICVS была разработана группой европейских криминалистов для формирования массива международных сравнительных данных о преступности и виктимизации. Впервые исследование было проведено в 1989 г. и с тех пор проводилось еще пять раз. ICVS финансировалось время от времени отдельными странами, Евросоюзом и другими группами и, как результат, проводилось нерегулярно. Исследование охватывало разные страны и в целом было проведено в 80 странах и городах (van Dijk 2012). По данным исследования, чаще всего взятки требуют и получают сотрудники полиции, государственные чиновники, таможенники и инспекторы. Лишь немногие подобные случаи доводятся до сведения полиции или других чиновников (van Dijk 2008, 183–84). Таким образом, ICVS позволяет произвести прямое измерение уровня коррупции в полиции, основываясь на анонимных сообщениях граждан интервьюерам, а также позволяет определить меру общей виктимизации в местах проведения исследования. Поскольку исследование неоднократно проводили в разных странах, оно предоставляет данные в динамике и в пространстве. Собранная информация крайне важна, поскольку, как показало исследование полиции, проведенное в Мексике, «непосредственный опыт взяточничества значительно влияет на недовольство полицией» (Sabet 2012, 22). При более регулярном проведении исследования во многих городах и странах ICVS может стать стандартной формой оценки степени распространения коррупции на низовом уровне.

## 2.6.2 Инструмент оценки отношения офицеров полиции к противоправному поведению: исследования честности и неподкупности сотрудников полиции

Второй инструмент оценки рисков в период расследования – узнать у самой полиции ее наиболее вероятную реакцию на различные сценарии. Эти сведения помогут составить представление о коррупционных рисках в конкретных органах полиции, а также в определенной выборке ее структур. В исследовании честности и неподкупности полиции, описанной Klockars и др. (2000), использовали 11 гипотетических сценариев, которые описывают различные виды неправомерных действий полиции: от принятия бесплатного питания до кражи с места преступления (вставка 1). Сотрудников полиции попросили ранжировать серьезность каждого поведения, указав, что, по их мнению, должно быть соответствующим наказанием для каждого поведения (в диапазоне от отсутствия наказания до увольнения из полиции), а также указав, будут ли они сообщать о своем напарнике, который замечен в таком поведении.

Первоначально опрос был проведен среди 3235 сотрудников 30 отделов полиции США. Полученные результаты продемонстрировали общее согласие среди респондентов относительно ненадлежащего поведения и ожидаемого наказания. Сценарии, описывающие поведение, которое определялось как менее серьезное, чаще всего считали допустимым. Большинство офицеров заявили о том, что не будут сообщать о коллеге, замеченном в таких действиях, как принятие бесплатных подарков, еды или скидок, а также о небольших авариях, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. С другой стороны, большинство респондентов заявили, что сообщат о коллеге, который был замечен в краже с места ограбления, принял взятку или применил чрезмерную силу. При этом исследование также показало «существенные различия в окружающей обстановке, которая влияет на честность и неподкупность» среди опрошенных полицейских структур (Klockars et al. 2000, 9).

Такое же исследование было проведено в более чем 15 странах Азии, Европы и Ближнего Востока (Ivković и Shelley 2007; Ivković et al. 2002; Klockars, Ivković и Haberfeld 2004). Исследователи обнаружили достаточно много точек согласия среди сотрудников полиции относительно того, что является приемлемым и неприемлемым поведением, несмотря на значительные различия в культуре, ценностях, процедурах и структурах государственного управления. При этом те действия, за которые предусмотрено самое большое наказание, считаются самыми серьезными. Таким образом, этот инструмент оценки считают полезным для различных отделов полиции в разных странах с различными правовыми системами.

При проведении исследования честности и неподкупности полиции среди 160 сотрудников службы полиции Южной Африки около 20% респондентов сообщили о том, что не считают воровство и взяточничество серьезными правонарушениями. В противоположность этому выборка студентов того же региона в подавляющем большинстве случаев сочла такие действия серьезными или очень серьезными нарушениями. С другой стороны, респонденты-полицейские должны намного чаще, чем студенты считать прием подарков и денежного вознаграждения серьезным нарушением (Meyer, Steyn и Gopal 2013). В другом опросе 379 руководителей полиции Южной Африки был обнаружен «заговор молчания», поскольку офицеры в целом не желали сообщать известные случаи неправомερных действий полиции (Ivkovich и Sauerman 2013, 191). В Таиланде опрос полицейских курсантов показал, что почти ко всем случаям неправомερных действий в Таиланде относились с большей терпимостью, чем в Финляндии, Швеции, Нидерландах и США (Khruakham и Lee 2013).

Эти случаи показывают, что исследование честности и неподкупности полиции можно использовать для оценки конкретных коррупционных рисков, связанных с отношением полиции к коррупционному поведению. Ответы могут выявить различия в отношении сотрудников различных органов полиции, а также различия между отношением сотрудников полиции и гражданами в обществе, которому они служат. Ответы на вопросы могут быть использованы для формирования целевых стратегий профилактики коррупции в конкретных направлениях, выявленных в ходе исследования, и могут быть использованы в качестве исходного уровня, относительно которого можно отслеживать динамику изменений.

### Вставка 1. Исследования честности и неподкупности в полиции

<b>Ситуация 1</b>	Офицер полиции имеет свой собственный частный бизнес по продаже и установке средств защиты, например, сигнализации, специальных замков и т.п. Он занимается этой работой в свободное от службы время.
<b>Ситуация 2</b>	Офицер полиции постоянно принимает бесплатное питание, сигареты и другие малоценные предметы от торговцев на своем участке. Он не требует эти подарки и старается не злоупотреблять щедростью тех, кто делает ему подарки.
<b>Ситуация 3</b>	Офицер полиции остановил мотоциклиста за превышение скорости. Офицер согласен принять личный подарок в размере половины суммы штрафа взамен на не оформление протокола.
<b>Ситуация 4</b>	Местные жители очень любят офицера полиции. Во время праздников местные торговцы, владельцы ресторанов и баров в знак признательности за его внимание угощают его едой и алкоголем.
<b>Ситуация 5</b>	Офицер полиции узнает о краже ювелирного магазина. Витрины разбиты. Очевидно, что украдено много предметов. Во время обыска в магазине он берет часы, стоимость которых составляет его зарплату за несколько дней, и указывает эти часы в числе украденных предметов.
<b>Ситуация 6</b>	Между офицером полиции и местной кузовной мастерской существует частная договоренность о том, что офицер направляет в мастерскую владельцев автомобилей, поврежденных в ДТП. В обмен за рекомендацию офицер получает 5% от счета владельца автомобиля за услуги мастерской.
<b>Ситуация 7</b>	Офицер полиции, который к тому же является очень неплохим автомехаником, должен работать в предстоящие праздники. Начальник предлагает ему выходные в эти дни, если он займется ремонтом личного автомобиля начальника. Дайте оценку поведению начальника.
<b>Ситуация 8</b>	02:00 ночи. Дежурный офицер полиции едет в своем патрульном автомобиле по безлюдной дороге и видит машину, которая съехала с дороги и застряла в кювете. Он подъезжает к этой машине, видит, что водитель не пострадал, но, по всей видимости, находится в состоянии алкогольного или наркотического опьянения. Кроме того, водитель тоже офицер полиции. Патрульный не сообщает об этом инциденте и правонарушении, а транспортирует водителя домой.
<b>Ситуация 9</b>	Офицер полиции обнаруживает на своем участке бар, в котором продолжают продавать спиртные напитки через полчаса после наступления комендантского часа на алкоголь. Вместо того чтобы сообщить об этом нарушении, офицер полиции соглашается принять от владельца подарок в виде нескольких бесплатных порций спиртного.
<b>Ситуация 10</b>	Пеший патруль в составе двух полицейских застал мужчину при попытке взлома автомобиля. Мужчина убегает. Патруль преследует злоумышленника почти два квартала, задерживает его повалив на землю. Взяв злоумышленника под контроль, оба офицера несколько раз бьют его кулаками в живот в наказание за бегство и сопротивление.
<b>Ситуация 11</b>	Офицер полиции находит портмоне на парковке. Найденная сумма соответствует его заработку за целый день. Он пишет рапорт о находке, но оставляет деньги себе.

Источник: Klockars et al. 2000, 4.

### 2.6.3 Инструментарий для оценки эффективности и честности полиции в юрисдикциях, предназначенный для оценки деятельности всей службы полиции

Третий инструмент оценки риска носит более широкий характер и предназначен для оценки всей структуры и функционирования службы полиции, позволяя определить ее независимость от политического влияния, прозрачность в работе, подотчетность офицеров и руководства, а также готовность реагировать на потребности населения. В качестве удачного примера можно привести оценку, разработанную Южноафриканским центром изучения насилия и примирения и Фондом открытого общества. Всего было выявлено 39 ключевых показателей в пяти направлениях деятельности полиции и следственных структур: (1) защита демократической политической жизни; (2) управление, подотчетность и прозрачность; (3) оказание услуг для обеспечения безопасности, защиты и правосудия; (4) надлежащее поведение полиции; (5) полицейские как граждане (Bruce и Neild 2005; Palmer 2012).

Основные показатели при оценке направления «надлежащее поведение полиции» включают ожидания того, что силы полиции будут:

- Соблюдать принципы честности и неподкупности, уважать человеческое достоинство и права, принцип равенства прав, справедливости и профессионализма в своей политике и деятельности; четко формулировать эти принципы среди своих сотрудников; активно содействовать их соблюдению.
- Обеспечивать эффективные системы приема жалоб на действия сотрудников полиции, проведение внутренних расследований и применение дисциплинарных мер.
- Сотрудничать с органами надзора, ответственными за мониторинг или расследование предполагаемых неправомерных действий полиции (Bruce и Neild 2005).

Более широкие исследования при поддержке Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) направлены на формирование основы для надзора и подотчетности полиции с целью укрепления честности и неподкупности работников полиции. Структура этого исследования основана на 17 ключевых элементах. Задача заключается в предоставлении как развитым, так и развивающимся странам поддержки в обеспечении принципа верховенства права и развития реформы системы уголовного правосудия (UNODC 2011). В качестве примера формирования таких мер можно привести Вьетнам, где недавно при поддержке УНП ООН был проведен семинар, посвященный честности и неподкупности полиции. На нем присутствовали эксперты из полиции нескольких стран, которые обсудили преимущества конкретных стандартов и мер по укреплению неподкупности полиции, что тем самым снижает коррупционные риски (UNODC 2014).

Как и инициатива в Южной Африке, деятельность УНП ООН предоставляет набор инструментов, максимально охватывающих все аспекты, которые должны быть учтены при реформировании полиции, а не конкретную оценку определенных рисков. Тем не менее, государственная служба или полиция, которая реализует эти стандарты, а потом определяет их соблюдение с течением времени, должна уметь отмечать успехи в борьбе против коррупционных рисков.

В заключение следует отметить, что коррупцию в полиции максимально точно можно определить, изучив:

- *Коррупционные взаимоотношения граждан с полицией.* Исследование ICVS позволяет оценить это направление в динамике на многих уровнях, начиная с городского и заканчивая уровнем страны, с возможностью расширения.
- *Отношение офицеров полиции к противоправному поведению.* В различных странах проводили исследование честности и неподкупности полиции, которое также может использоваться значительно шире.
- *Инструментарий для оценки эффективности и неподкупности полиции* в регионах, которые стремятся оценить всю службу полиции. Служба полиции ЮАР и УНП ООН опубликовали подробные руководства, которые могут помочь в этом процессе.

## 2.7 Библиография

- Aspinall, E., and G. van Klinken, eds. 2011. *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden, Netherlands: KITLV Press.
- Bayley, D. H. 2006. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D., and R. Perito. 2011. *Police Corruption: What Past Scandals Teach about Current Challenges*. Washington, DC: US Institute of Peace.
- Bruce, D., and R. Neild. (2005). *The Police That We Want: A Handbook for Oversight of Police in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation in association with Open Society Foundation for South Africa and Open Society Justice Initiative. <http://www.csvr.org.za/docs/policing/policewewant.pdf>.
- Chambliss, W., and R. Seidman. 1971. *Law, Order and Power*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cohen, H. S., and M. Feldberg. 1991. *Power and Restraint: The Moral Dimension of Police Work*. New York: Praeger.
- Delattre, E. J. 1994. *Character and Cops: Ethics in Policing*. Washington, DC: AEI Press.
- Dubova, A., and L. Kosal. 2013. "Russian Police Involvement in the Shadow Economy." *Russian Politics and Law* 51 (4): 48–58.
- Eaton, K. 2008. "Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis." *Latin American Research Review* 43 (3): 5–32.
- Ferdik, F. V., J. Rojek, and G. P. Alpert. 2013. "Citizen Oversight in the United States and Canada: An Overview." *Police Practice and Research* 14 (2): 104–16.
- Gardiner, J. A. 1970. *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*. New York: Russell Sage Foundation.
- Goldstein, H. 1977. *Policing in a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Herbert, S. 1996. "Morality in Law Enforcement: Chasing 'Bad Guys' with the Los Angeles Police Department." *Law and Society Review* 30 (4): 799–817.
- Ivković, S. K. 2003. "To Serve and Collect: Measuring Police Corruption." *Journal of Criminal Law and Criminology* 93 (2): 593–651.
- Ivković, S. K., C. B. Klockars, I. Cajner-Mraovic, and D. Ivanusec. 2002. "Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective." *Police Practice and Research* 3 (1): 55–72.
- Ivković, S. K., and T. O. Shelley. 2007. "Police Integrity and the Czech Police Officers." *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 31 (1): 21–49.
- Ivkovich, S. K., and A. Sauerman. 2013. "Curtailling the Code of Silence among the South African Police." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36 (1): 175–98.

- Khruakham, S., and J. Lee. 2013. "Cross-nation Comparison of the Intolerance to Police Misconduct: Findings from a Thai Police Cadet Survey." *International Journal of Police Science and Management* 15 (3): 237–45.
- Kleinig, J. 1996. *The Ethics of Policing*. New York: Cambridge University Press.
- Klockars, C. B., S. K. Ivković, and M. R. Haberfeld, eds. 2004. *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Klockars, C. B., S. K. Ivkovich, W. E. Harver, and M. R. Haberfeld. 2000. *The Measurement of Police Integrity*. Washington, DC: National Institute of Justice. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>
- Knapp Commission. 1972. *Report on Police Corruption*. New York: Braziller.
- Kocieniewski, D. 1999. "U.S. Will Monitor New Jersey Police on Race Profiling." *New York Times*, 23 December.
- Kposowa, A. 2006. "Erosion of the Rule of Law as a Contributing Factor in Civil Conflict: The Case of Sierra Leone." *Police Practice and Research* 7 (1): 35–48.
- Lee, H., H. Lim, D. Moore, and J. Kim. 2013. "How Police Organizational Structure Correlates with Frontline Officers' Attitudes Toward Corruption: A Multilevel Model." *Police Practice and Research* 14 (5): 386–401.
- Manning, P. K. 2009. "Bad Cops." *Criminology & Public Policy* 8 (November): 787–94.
- Meyer, M. E., J. Steyn, and N. Gopal. 2013. "Exploring the Public Parameter of Police Integrity." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36 (1): 140–56.
- Miller, J. 2008. "Police Scandal Grows to Include Possible Misuse of Money." *New York Times*, 1 March. *New York Times*. 2002. "Report Questions Handling of Miami Police Complaints." 18 March.
- — —. 2011. "Can They Police Themselves?" Editorial, 6 November.
- Palmer, R. 2012. *Combating Grand Corruption in Africa*. Open Society Initiative for Southern Africa. <http://www.osisa.org/openspace/global/combating-grand-corruption-africa-robin-palmer>
- Pennsylvania Crime Commission. 1974. *Report on Police Corruption and the Quality of Law Enforcement in Philadelphia*. St. Davids, PA.
- Peterson, V. 1960. "The Chicago Police Scandals." *Atlantic*, October, 58–64.
- Pogrebin, M., and B. Atkins. 1976. "Probable Causes for Police Corruption: Some Theories." *Journal of Criminal Justice* 4: 9–16.
- Porter, L. E., and C. Warrender. 2009. "A Multivariate Model of Police Deviance: Examining the Nature of Corruption, Crime and Misconduct." *Policing & Society* 19 (1): 79–99.
- Prenzler, T., A. Beckley, and S. Bronitt. 2013. Police Gifts and Benefits Scandals: Addressing Deficits in Policy, Leadership and Enforcement." *International Journal of Police Science & Management* 15 (4): 294–304.
- Punch, M. 2000. "Police Corruption and Its Prevention." *European Journal on Criminal Policy and Research* 8: 301–24.

Pyman, M., J. Cohen, M. Boardman, B. Webster, and N. Seymour. 2012. *Arresting Corruption in the Police: The Global Experience of Police Corruption Reform Efforts*. London: Transparency International UK.

Reiss, A. J. 1971. *Police and the Public*. New Haven, CT: Yale University Press.

Roebuck, J., and T. Barker. 1974. "A Typology of Police Corruption." *Social Problems* 21: 423–27.

Rowe, M. 2009. "Notes on a Scandal: The Official Enquiry into Deviance and Corruption in New Zealand Police." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 42 (11): 123–38.

Sabet, D. M. 2012. "Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police." *Latin American Politics and Society* 25: 22–45.

Sherman, L. W. 1978. *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press.

Stoddard, E. 1968. "The Informal Code of Police Deviancy: Group Approach to Blue Coat Crime." *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 59: 201–13.

Stolyarova, G. 2008. "Where the Sun Doesn't Shine." *Transitions Online*, 28 April.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. New York: United Nations.

— — —. 2014. "Values-Based Approach Needed for Police Integrity." Da Nang. <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/vietnam/2014/11/police-integrity-workshop/story.html>.

Van Dijk, J. 2008. *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World*. Thousand Oaks, CA: Sage.

— — —. 2012. "The International Crime Victims Survey: Latest Results and Prospects." *Criminology in Europe* 11 (3):24–33. <http://www.esc-eurocrim.org/newsletter/Dec12ESCnewsletter.pdf>.

Walker, S., and C. Katz. 2010. *The Police in America*. New York: McGraw-Hill. Westley, W. A. 1970. *Violence and the Police*. Cambridge, MA: MIT Press.

Zabyelina, Y., and J. Arsovska. 2013. "Rediscovering Corruption's Other Side: Bribing for Peace in Post-conflict Kosovo and Chechnya." *Crime, Law and Social Change* 60: 1–24.

## 3. Уголовное преследование

Хайке Грамкоу

### 3.1 Основные виды деятельности и функции органов прокуратуры

В большинстве стран основные функции прокуроров в системе уголовного правосудия следующие: обеспечение юридического руководства в процессе расследований, проводимых полицией; анализ результатов с целью определения, являются ли доказательства достаточными для поддержания обвинения; передача дела в суд или требование дальнейшего расследования; и, наконец, поддержка обвинения от имени государства в уголовном судопроизводстве. При выполнении этих обязанностей прокуроры осуществляют верховную власть государства и, как ожидается, должны максимально представлять интересы общества, что подразумевает соблюдение прав обвиняемого (Williams и Hsiao 2010). Прокуроры являются важным элементом в обеспечении безопасности общества и привлечении физических лиц, юридических лиц и государственных чиновников к ответственности (Gramckow 2011).

При наличии коррупции в органах прокуратуры, подозреваемые могут сбежать, избегать серьезных обвинений или запугивать свидетелей. И, наоборот, подозреваемые могут содержаться в следственном изоляторе длительное время, необходимое для выплаты огромных сумм залога, или получить обвинение в более тяжких преступлениях, чем положено. Последствия могут быть очень серьезными и для общества, если преступники остаются на свободе в результате нарушений уголовного преследования и судебных процессов, и для самого обвиняемого, если он неправомерно обвинен и осужден. Случаи коррупции также могут нанести ущерб репутации прокуратуры и подрывают доверие граждан к судебной системе в целом. Кроме того, возможны серьезные финансовые последствия для государства (и, следовательно, налогоплательщиков), если дело требует повторного рассмотрения и/или выплаты компенсации незаконно осужденным.

Прокуроры в разных странах выполняют различные функции и обязанности в процессе расследования, уголовного преследования, вынесения судебного решения, а также на этапе после вынесения приговора. В некоторых странах они обладают полномочиями вести собственные расследования или осуществляют надзор за исполнением приговоров, что может предусматривать надзор за тюрьмами (UNODC 2006). Также могут представлять государство в делах по искам, выдвинутым против государства, в том числе в гражданских делах с участием государственных компаний.

Кроме того, страны значительно различаются по степени гибкости, которой располагают прокуроры в уголовных делах. В большинстве стран с системой общего права прокуроры традиционно обладают большей свободой действий в отношении прекращения дел и договоренностей об условиях обвинения. С другой стороны, в странах с системой гражданского права традиционный подход основан на принципе законности, что требует от прокуроров вести каждое переданное им уголовное дело, за исключением случаев недостаточности доказательств по делу. Они не имеют официальных полномочий принимать решение об отказе от обвинения или ведения переговоров об условиях обвинения (Gramckow и Monge, готовится к публикации). Однако на практике прокуроры в странах с системой гражданского права часто находят способы корректировки обвинения, исключая меньшие нарушения или не учитывая множественность преступлений. В обеих группах стран, таким образом, допускается определенная гибкость,

что может быть целесообразным с точки зрения эффективности системы и соответствует интересам обвиняемого. Однако это также может создавать определенные возможности для неправомερных действий или сокрытия фактов коррупции.

Главный прокурор, будь то профессиональный госслужащий, политический назначенец или выбранное должностное лицо, чаще всего устанавливает политику в отношении того, когда осуществлять уголовное преследование, когда отказываться от обвинения или уголовного дела в целом, когда начинать переговоры о признании вины, и когда прибегать к альтернативным мерам, например, к отсрочке уголовного преследования. Наличие широких полномочий для дискреционной власти означает больший контроль над нагрузкой и гибкостью обвинительных органов с целью корректировки решений в зависимости от наличия ресурсов и меняющихся потребностей политики (Kurgianou 2008). Если политика, которая регламентирует дискреционные решения, сформулирована нечетко, недостаточно прозрачна и предусматривает возможность лишь ограниченных проверок, могут возникать возможности для коррупции.

Широкие нерегулируемые дискреционные полномочия, казалось бы, делают процесс уголовного преследования в системах общего права легкой мишенью для коррупции. Как отмечалось выше, гражданско-правовые системы также имеют возможности для коррупции. Поскольку правовые системы развивались в течение длительного времени, традиционные различия в степени свободы действий между двумя правовыми системами становятся менее выраженными. В настоящее время многие гражданско-правовые системы предусматривают нормы, призванные ограничить обвинение. При этом все больше стран с гражданским правом также допускают возможность переговоров с защитой относительно обвинения. С другой стороны, дискреционные полномочия в странах с общим правом все чаще регулируются подробными внутренними регламентами. Эти тенденции отражают опыт, указывающий на необходимость баланса. Гибкость может помогать органам прокуратуры в управлении своими ресурсами, не нарушая при этом принципа справедливости, однако требует четких и прозрачных правил принятия решений, равно как и систему регулярных проверок и ревизий.

Позиция прокуратуры в политической системе страны также влияет на потенциальный масштаб, стимулы и возможности политического давления и коррупцию. Например, в большинстве стран бывшего социалистического лагеря, генеральный прокурор был одним из самых влиятельных государственных чиновников, а прокуроры, работающие в этой должности, доминировали в уголовном процессе и принимаемых решениях. В некоторых постсоветских государствах эта система по-прежнему существует (Anyshchenko 2010). В такой системе четко определенные ведомственные нормы, скорее всего, будут ограничены, принимаемые решения будут непрозрачными, а результаты – сомнительными с точки зрения подотчетности.

В современной международной практике широко признано, что независимо от позиции в общей структуре государственного управления органы прокуратуры должны иметь статус независимых институций, чтобы оградить прокуроров от чрезмерного влияния политической и исполнительной власти. Это позволит обеспечить справедливое и беспристрастное уголовное производство (Gramscow 2011). В некоторых странах прокуратура является частью исполнительной власти, зачастую функционируя как орган Министерства юстиции. В этом случае прокуратура должна соблюдать инструкции и правила, применимые ко всем структурам исполнительной власти, и является объектом проверки со стороны соответствующих контрольно-ревизионных учреждений, например, со стороны службы независимого аудита или органов внутреннего контроля. Если прокуратура считается квазисудебным органом с самостоятельными полномочиями относительно бюджета, проверки и отчетности, эти административные функции

и аналогичные системы подотчетности должны быть доступны для прокурорской службы. Ни одна институциональная система сама по себе не является недостижимой для коррупции либо более или менее склонной к ней. Скорее, любая система требует четких правил и структур подотчетности для минимизации возможностей появления коррупции в процессе принятия решений органами прокуратуры.

### 3.2 Распространенные коррупционные риски и самые известные формы коррупции в уголовном преследовании

Значительные различия органов прокуратуры с точки зрения институциональных механизмов и круга обязанностей означают, что возможности для коррупции значительно различаются в разных странах. Прокурору могут давать взятку или обещать другие преимущества, в т.ч. карьерный рост. Криминальные элементы могут угрожать прокурорам и членам их семей. Кроме того, возможно политическое давление или вмешательство в процесс уголовного преследования. Такой подкуп, угрозы или политическое вмешательство могут происходить в любой момент взаимодействия прокуроров и следователей, подозреваемых, преступников, потерпевших, свидетелей, судей или сотрудников исправительных учреждений. Например:

- *В процессе расследования* прокурорам могут предлагать взятки или оказывать на них давление, чтобы помешать расследованию дела. Они могут пытаться подорвать расследование, намеренно предоставляя неверную юридическую консультацию следователям с целью дискредитации или затягивания следствия. Могут вступать в сговор со следователями, чтобы сфабриковать или скрыть улики.
- *На этапе вынесения обвинения или передачи дела в суд* они могут затягивать или ускорять передачу дела в суд и уголовное преследование по делу. Они могут изменять полицейские протоколы или следственные отчеты, терять документы или принимать взятки в обмен на отказ от обвинения или изменение формулы обвинения.
- *На досудебном этапе* они могут неадекватно принимать либо отклонять предложения о признании вины, фальсифицировать доказательства в поддержку досудебного содержания под стражей либо отказываться от этой меры пресечения и требовать освобождения под залог, фальсифицировать выбор присяжных, не раскрывать оправдательные доказательства, запугивать свидетелей или оказывать влияние на других прокуроров и даже судей.
- *Выбор конкретного прокурора, который ведет дело*, также может стать объектом коррупции для достижения конкретного результата. При отсутствии четкого, объективного и систематического процесса распределения дел, руководитель органа или отдела прокуратуры может выбирать предпочтительного ему судебного юриста, который лоялен к его инструкциям или получил определенную долю взятки.
- *На этапе судебного процесса и вынесения приговора* коррупция может принимать форму сокрытия доказательств, изъятия оправдательных доказательств, принуждения преступников или свидетелей, или ложных заявлений в суде.

Поскольку систематические исследования коррупции в органах прокуратуры носят ограниченный характер, информация об относительной частоте коррупции на различных этапах процесса уголовного преследования отсутствует. Однако изучение несправедливых осуждений в США показало, что сокрытие доказательств является наиболее распространенной формой

неправомерных действий прокуроров. Существует высокая вероятность того, что это верно и для коррупции (Balko 2013). Кроме того, проведенные в Нигерии и Венесуэле исследования показали, что коррупция чаще всего связана с фальсификацией доказательств прокурорами, часто в сговоре с сотрудником полиции, который ведет расследование (Buscaglia и Ruiz 2002; риски на этапе расследования описаны в главе 2 данного издания). Этот вывод также подтверждают результаты исследования, проведенного при финансовой поддержке ООН, в ходе которого изучали сложные преступления в 64 странах-членах ООН (Buscaglia и van Dijk 2003).

В большинстве стран прокуроры преимущественно соблюдают нормы профессиональной этики, однако те, кто нарушает профессиональную этику, могут легко подвергаться риску коррупции. Они знают, что риск быть обнаруженным, как правило, минимален, да и в случае обнаружения едва ли им грозит серьезное наказание. Кроме того, в большинстве стран прокуроры по праву обладают иммунитетом от гражданской ответственности за неправомерное поведение не уголовного характера. Другими словами, ответственность ложится на само ведомство, которое должно обеспечить эффективные системы обнаружения и преследования умышленных противоправных действий.

Так как ни одна система уголовного преследования не является полностью свободной от коррупции, сообщения о серьезных коррупционных делах с участием прокуроров то и дело поступают из разных уголков мира (см., например, Neil 2014; Kutner 2014; Sengupta 1998). Тем не менее, систематические исследования коррупции в органах прокуратуры – достаточно редкое явление или, по крайней мере, информацию о них достаточно сложно найти. Большинство международных показателей и регулярных исследований, как правило, сосредоточены на коррупции в судебной системе или в полиции, а не в органах прокуратуры. Как следствие, отсутствие необходимых данных не позволяет оценить масштабы коррупции в прокуратуре и соответствующие тенденции.

### 3.3 Какие инструменты позволяют обнаружить и сократить коррупционные риски в органах прокуратуры?

Эффективные механизмы выявления и сокращения, если не устранения, коррупционных рисков в органах прокуратуры аналогичны механизмам, применимым к другим структурам государственного управления. Отправной точкой является наличие общедоступной политики, которая четко определяет, когда, как и кем должны быть приняты прокурорские решения по всем функциям: каким образом распределяются дела, когда прокуроры могут снимать обвинение, предлагать сделку о признании обвинения и т.п. Аналогичным образом, необходимо обеспечить и обнародовать профессиональные стандарты и стандарты деятельности прокуроров, что позволяет легко обнаружить нетипичные решения, процессы или случаи затягивания процессов. Такая политика и стандарты должны быть отображены во всех ведомственных системах, в т.ч. в системах управления делопроизводством, которые позволяют отслеживать задания и решения, в системах внутреннего и внешнего контроля, а также в системах управления эффективностью. Наличие четкой политики и стандартов обеспечивает их соблюдение со стороны прокуроров и дает руководителям и внешним контролерам возможность выявлять отклонения.

Во многих крупных органах прокуратуры развитых стран существуют хорошие примеры таких профессиональных стандартов и подробных ведомственных политик, например, инструкции, разработанные Управлением Генерального прокурора в Новом Южном Уэльсе, Австралия (ODPP 2014). Международные стандарты и правила разрабатываются профессиональными

организациями, например, Международной ассоциацией прокуроров. Их можно адаптировать к конкретным национальным или местным условиям.

### 3.3.1 Создание системы прозрачных и подробных профессиональных стандартов, операционной политики, политики принятия решений и регламентов повседневной деятельности

При отсутствии четких стандартов профессионального поведения, принятия решений и четких правил работы с делами прокуроры, их вспомогательный персонал не смогут понять, что именно от них ожидают. Это затрудняет работу по выявлению коррупции и повышает риск ее субъективности за исключением немногих случаев с явными доказательствами того, что кто-то требовал или принимал взятку. Подробные стандарты должны установить исходный уровень, относительно которого можно оценивать отклонения. Таким образом, они представляют собой единый набор инструментов для оценки риска и выявления коррупции и других неправомерных действий.

Исследования показали, что строгие и единые критерии передачи уголовных дел в архив или отказа от уголовного преследования, которые контролируются вышестоящим руководством, сокращают частоту взяток, предлагаемых прокурорам (Buscaglia и Ruiz 2002). Кроме того, профессиональные стандарты или кодексы этики определяют, какое поведение является приемлемым и при каких условиях. Такие стандарты должны быть публичными и должны быть элементом подготовки персонала и проверки эффективности его работы. Международная ассоциация прокуроров (МАП) приняла *Стандарты профессиональной ответственности и свод основных обязанностей и прав прокуроров*. Этот документ, размещенный на веб-сайте МАП, предоставляет собой основу для формирования определенных стандартов для органов прокуратуры по всему миру (IAP 1999). Члены МАП представляют органы прокуратуры на каждом континенте, все правовые системы и страны, находящиеся на всех уровнях развития, в том числе государства, подверженные конфликтам. Институциональные члены МАП, которые приняли эти принципы, также предоставляют другим институциональным членам возможность изучать свой опыт. Как следствие, стандарты МАП и аналогичные нормы широко приняты, однако подробная информация об их применении на практике отсутствует.

Подробные рекомендации и протоколы принятия решений и повседневной деятельности также устанавливают четкие ожидания и ориентиры. Они определяют следующие детали: типы действий и решений, которые могут быть предприняты; целесообразность, время и способ выполнения определенного действия либо принятия решения; того, с кем необходимо проконсультироваться или кто должен их проверять.

Помимо инструкций для сотрудников прокуратуры, публикация таких руководств позволяет другим сторонам понять уровень ожиданий и, соответственно, определить, когда решения или процессы, в том числе сроки реализации различных процессов, не соответствуют установленным требованиям. Это формирует основу для оценки соблюдения установленных норм. В случае Великобритании такие подробные инструкции, например, можно найти на веб-сайте Королевской службы уголовного преследования (2015).

### 3.3.2 Внедрение эффективных систем управления и внутреннего контроля

Даже самые подробные инструкции и стандарты деятельности прокуратуры и принятия решений эффективны только тогда, когда подкреплены системами проверки соблюдения установленных правил и выявления отклонений от нормы. Отчеты из США, Великобритании, Новой Зеландии и других стран указывают на то, что даже при наличии соответствующих стандартов и инструкций, структуры контроля за соблюдением требований, т.е. эффективные системы контроля и отчетности в целях обеспечения соблюдения установленных норм и выявления коррупции на ранних этапах, развиты недостаточно (см. например, Wright и Miller 2010; Ridolfi и Possley 2010; Kutner 2014; НМСРСИ 2014).

Эти наблюдения показывают и другое – регулярная оценка общих и конкретных коррупционных рисков на протяжении всего процесса уголовного преследования, которая необходима для создания новых инструментов и структур по борьбе с коррупцией, обычно не проводится. Более того, не существует систематической международной структуры, которая помогала бы органам прокуратуры в создании политик, процессов и структур управления, которые им необходимы для оценки коррупционных рисков во всех функциях, и которая разрабатывала бы соответствующие механизмы профилактики, обнаружения и соблюдения установленных требований в органах прокуратуры (Gramscow 2011).

Тем не менее, ряд подразделений или отделов прокуратуры, особенно тех, которые занимаются более серьезными или политически резонансными делами, имели определенную политику контроля в течение многих лет. Такие подробные инструкции в отношении уголовного преследования четко определяют, кто должен проверять дело и с кем необходимо консультироваться перед принятием решений. Более сложные или резонансные случаи может вести команда специалистов прокуратуры для обеспечения экспертной оценки и проверки при принятии решений. В хорошо управляемых органах прокуратуры – особенно тех, которые отвечают за дела, связанные с большими суммами денег или очень серьезными преступлениями, или ведут дела, связанные с организованной преступностью или политическими преступлениями – общая практика предполагает создание рабочих групп, которые ведут дело, надзор со стороны старшего прокурора на каждом этапе принятия важного решения, а также проведение регулярной оценки моделей принятия решений и тех лиц, с которым взаимодействует персонал. Необходимо обеспечить хорошо продуманные системы управления делами, которые позволяют отслеживать такую информацию. Несмотря на отсутствие опубликованных тематических исследований, оценивающих использование таких систем, хорошо зарекомендовала себя система goCase, разработанная Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН 2014).

## 3.4 Использование существующих инструментов оценки органами прокуратуры

Комплексная работа по оценке коррупционных рисков и выявлению коррупции на протяжении всего процесса уголовного преследования проводится редко и находится в стадии развития. Большинство сообщений о комплексных системах поступают из стран общего права – Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и США, скорее всего, по причине более независимой и автономной структуры органов прокуратуры в этих странах. Не меньший интерес представляют собой отчеты из Нидерландов, Организации американских государств и Совета Европы.

Одним из ярких примеров стала Служба государственной прокуратуры Северной Ирландии, которая в 2013 г. провела оценку риска мошенничества и коррупции и в настоящее время осуществляет мониторинг мер по начальному внедрению. Инструмент оценки антикоррупционной политики и управления рисками этого ведомства представлен на его веб-сайте (PPS 2012, 2013). Хотя эта оценка не выявила необходимости конкретных корректирующих мер для обнаружения коррупционных рисков во всех процессах деятельности органов прокуратуры, результаты испытательного периода могут быть полезны при определении возможностей совершенствования этого инструмента, чтобы лучше удовлетворять потребности службы прокуратуры.

Другой интересный пример критического анализа касается Нидерландов, страны гражданского права. Там Счетная палата (Algemene Rekenkamer) почти каждые пять лет проверяет состояние систем обеспечения честности и неподкупности, в том числе в прокуратуре, которая является частью Министерства юстиции. При проведении этого анализа используется стандартный опросник, доступный на веб-сайте Палаты. Он построен на тех элементах, которые считаются ключевыми составляющими политики честности и неподкупности и соответствующей системы управления: кодекс поведения, оценка политики, анализ рисков, внутренний контроль, проверка честности и неподкупности, регистрация заявлений о нарушениях, регистрация самих нарушений, регистрация протоколов расследования, отчетность о предполагаемых нарушениях и регистрация дисциплинарных санкций. Отчет о результатах проверки в 2009 г. показал, что Министерству юстиции удалось добиться определенного прогресса в обеспечении необходимых элементов с момента базовой проверки в 2004 г. Однако было установлено, что реализация политики честности и неподкупности и средств ее контроля оказалось неполной, а оценка рисков не проводилась (Algemene Rekenkamer 2010).

Организация американских государств (ОАГ) время от времени сообщает о коррупционных рисках в органах прокуратуры различных стран в рамках своих докладов об имплементации Межамериканской конвенции против коррупции. В качестве недавнего примера можно привести отчет об имплементации Конвенции в Панаме, в котором оценивается наличие, адекватность и результаты нормативно-правовой базы. На основе оценки представлен ряд комплексных рекомендаций, например, необходимость укреплять внутренний надзорный орган Генеральной прокуратуры (Секретариат по контролю и надзору), что гарантирует ему постоянное место в организационной структуре данного института. Другие рекомендуемые меры носят безотлагательный и важный характер – например, «проверить веб-сайт Генеральной прокуратуры, чтобы все ссылки на разделы «Жалобы» и «Прозрачность» функционировали и постоянно обновлялись (OAS 2013).

Группа государств по борьбе с коррупцией при Совете Европы (ГРЕКО) рассматривает вопросы предотвращения коррупции в органах прокуратуры стран-членов в рамках проводимого ею четвертого раунда оценки, начатой в 2012 г. Эти исследования включают качественную оценку деятельности органов прокуратуры (а также судей и членов Парламента) на основе опросника, составленного с учетом руководящих принципов ГРЕКО и других данных, включая информацию, полученную от гражданского общества. Кроме того, группа экспертов ГРЕКО проводит визиты на места. Хотя исследования позволяют оценить системы обеспечения честности и неподкупности в этих институтах, а некоторые из них содержат информацию о восприятии обществом коррупции в этих структурах, они не дают количественных данных или подробных сведений о конкретных учреждениях. Смотрите, например, выписку из опросника, используемого в четвертом раунде оценки (вставка 2) и отчет по результатам оценки Великобритании (GRECO 2012a).

Совет Европы также поддерживает проведение оценки рисков на уровне определенных стран, которые сосредоточены на органах прокуратуры отдельных стран Восточного партнерства, например, Грузии (см. Норре 2013). Тем не менее, эти оценки основаны только на опросах ключевых партнеров как внутри органов прокуратуры, так и за их пределами, и предусматривают анализ нормативно-правовой базы; при этом они не предполагают фактический анализ деятельности этих структур на основе внутренних документов и данных.

Как показывает опыт, для получения полной картины рисков, важно выйти за рамки простых юридических анализов и посмотреть на практическую реализацию установленных требований и имеющиеся ресурсы, опираясь при этом на внутренние и внешние источники.

### 3.5 Выводы

Разработка и внедрение сложных систем оценки коррупционных рисков и выявления или профилактики коррупции в режиме реального времени имеет большие перспективы в борьбе с коррупцией в уголовном преследовании. Хорошо продуманные, автоматизированные системы управления делами и документами уже развернуты в некоторых развитых странах: например, системы контроля и проверки в Великобритании, которые из года в год становятся все более и более комплексными. Однако такие системы требуют высокого уровня ресурсов и опыта, и пока недостижимы для большинства органов прокуратуры, особенно в развивающихся странах.

Как показано в этой главе, внимание к коррупционным рискам в органах прокуратуры стали уделять сравнительно недавно, и примеры передовой практики сокращения этих рисков ограничиваются развитыми странами. Тем не менее, многое из этого опыта будет ценным и для менее развитых стран.

Базовую оценку коррупционных рисков с последующей корректировкой политики и процессов можно проводить в условиях ограниченных ресурсов, если необходимо, при поддержке внешних экспертов. Залогом успеха такого подхода является решимость руководства. Руководители прокуратуры должны оградить своих сотрудников от возможного влияния коррупции, выявлять коррупционные риски во всех направлениях деятельности и процессах принятия решений и использовать полученные результаты для определения четкой политики, инструкций и стандартов работы, а также систем внутреннего контроля. Кроме того, они должны принимать соответствующие меры при обнаружении проявлений коррупции (Gramscow 2011). Такая жесткая позиция руководства предусматривает готовность проходить регулярные аудиты и обеспечивать подотчетность и прозрачность путем предоставления информации о деятельности своего ведомства и принимаемых им решений, не ограничивая при этом деятельность или права тех или иных лиц.

Все это указывает на первостепенную важность системы отбора и управления руководящими кадрами прокуратуры и ее персоналом. Помимо поиска лучших юридических умов, система должна поставить в верхнюю часть списка необходимых качеств этику, неподкупность, характер и «навыки работы с людьми».

Это не преуменьшает вызовов, стоящих перед органами прокуратуры в более бедных странах. Прокуроры в развивающихся странах в целом сталкиваются с более высоким уровнем угроз со стороны организованной преступности и чаще подвергаются политическому вмешательству. Склонность принять одолжения и взятки возрастает при недостаточно высокой зарплате. Важнейший элемент любой программы сокращения рисков коррупции становится еще более актуальным в развивающихся странах: обязательство со стороны руководства серьезно относиться к коррупционным рискам в своем ведомстве, а также разрабатывать и осуществлять меры, направленные на сокращение рисков, если не полное их искоренение. Без такого обязательства даже самые лучшие системы, политики и процессы едва ли смогут загнать в угол коррупции внутри организации.

## 3.6 Библиография

Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Audit). 2010. *The State of Integrity Management in Central Government in 2009*. The Hague. <http://bit.ly/14sMwno>.

Anyshchenko, A. 2010. "Transformation of the Ukrainian Public Prosecution according to the European Democratic Standards in Comparison with the Baltic States." Master's thesis, University of Twente, Enschede, Netherlands.

Balko, R. 2013. "The Untouchables: America's Misbehaving Prosecutors, and the System that Protects Them." *Huffington Post*, 1 August. <http://huff.to/1mapV24>.

Buscaglia, E., and S. G. Ruiz. 2002. "How to Design a National Strategy against Organized Crime and Public Sector Corruption in the Framework of the United Nations' Palermo Convention." In *The Fight against Organized Crime*. New York: UNDP Press.

Buscaglia, E., and J. van Dijk. 2003. "Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: Results of the Global Trends Study." In *United Nations Forum*. Vienna: United Nations Press.

Crown Prosecution Service. 2015. "Prosecution Policy and Guidance." <http://bit.ly/13XycNN>.

Gramckow, H. 2011. *Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for Integrity*. Justice & Development Working Paper. Washington, DC: World Bank.

Gramckow, H., and F. Monge. Forthcoming. *Public Expenditure and Institutional Reviews in the Criminal Justice System*. Washington, DC: World Bank.

GRECO (Group of States Against Corruption). 2012a. *Evaluation Report: United Kingdom*. Fourth Evaluation Round. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1HHSZIX>.

— — —. 2012b. *Fourth Evaluation Round: Revised Questionnaire on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1wYdSYq>.

HMCPSI (Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate). 2014. *HM Chief Inspector of the Crown Prosecution Service: Annual Report 2013–14*. London. <http://bit.ly/1tMUXFj>.

Hoppe, T. 2013. *Country Risk Assessment – Georgia: "Prosecution Services"*. Eastern Partnership – Council of Europe Facility Technical Paper. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1AnFHR3>.

IAP (International Association of Prosecutors). 1999. *Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors*. The Hague. <http://bit.ly/13Y0nAJ>.

Kutner, J. 2014. "In South Africa, Corrupt Prosecutors an Ever-Larger Problem." *Christian Science Monitor*, 2 January. <http://bit.ly/1HHWG1u>.

Kyprianou, D. 2008. "Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies." *Cyprus and European Law Review* 7.

Neil, M. 2014. "Former District Attorney Gets 13 Years in Federal Corruption Case over His Work as a Prosecutor." *American Bar Association Journal*, 11 February. <http://bit.ly/1xBhuEW>.

OAS (Organization of American States). 2013. *Republic of Panama: Final Report*. Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, Twenty-Second Meeting of the Committee of Experts, Washington, DC, 9–13 September. <http://bit.ly/1HHXlzQ>.

ODPP (Office of the Director of Public Prosecutions, New South Wales). 2014. *Prosecution Guidelines*. Sydney, Australia. <http://bit.ly/1xBhRiK>.

PPS (Public Prosecution Service for Northern Ireland). 2012. *Anti-Bribery and Corruption Policy*.

Belfast. <http://bit.ly/1s2CKCu>.

— — —. 2013. *Anti-Fraud Policy & Fraud Response Plan*. Belfast. <http://bit.ly/1ABZACK>.

Ridolfi, K., and M. Possley. 2010. “Preventable Error: A Report on Prosecutorial Misconduct in California 1997–2009.” Veritas Initiative, Northern California Innocence Project, Santa Clara University School of Law. <http://bit.ly/1xPliAS>.

Sengupta, K. 1998. “Corruption Inquiry into Crown Prosecution Service. *Independent*, 12 October. <http://ind.pn/1yxFKt5>.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2006. “Access to Justice: The Prosecution Service.” In *Criminal Justice Assessment Toolkit*. Vienna.

— — —. 2014. “goCASE: Integrated Intelligence, Investigation & Prosecution Case Management & Criminal Database System.” Vienna. <http://gocase.unodc.org/>.

Williams, L. D., and I. Hsiao. 2010. *Sizing Up the Prosecution: A Quick Guide to Local Prosecution*. Cambridge, MA: Harvard Law School. <http://bit.ly/1AqEBBA>.

Wright, R. F., and M. L. Miller. 2010. “The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors.” *Washington and Lee Law Review* 67 (4): 1587–1620.

## 4. Судебный процесс

Виктория Дженнетт

### 4.1 Основные этапы разрешения или судебного разбирательства по уголовному делу

Хотя процедуры определения виновности или невиновности лица, обвиняемого в совершении преступления, в значительной степени зависят от страны, существуют общие этапы и решения, предпринимаемые в ходе судебного разбирательства по уголовному делу и на этапе рассмотрения апелляции. В таблице 2 представлен общий обзор обязанностей субъектов на этапе судебного разбирательства и рассмотрения апелляции. Ниже, в разделе 4.2, проанализированы формы и риски коррупции, с которыми сталкиваются указанные субъекты при выполнении своих обязанностей. Особое внимание уделено этапам, на которых должностные лица действуют по своему усмотрению, а также вопросам эффективности механизмов надзора. В разделах 4.3 и 4.4 представлен обзор имеющихся инструментов оценки рисков коррупции на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции в контексте того, подходят ли эти инструменты для определения уровня коррупционных рисков, выявленных ранее.

#### **Вставка 2. Выписка из опросника ГРЕКО о профилактике коррупции среди прокуроров**

##### **24. Запрет или ограничение определенной деятельности**

24.1 Укажите текст соответствующих правил на английском или французском языке и опишите применяемые меры (если таковые имеются), которые запрещают или ограничивают возможность для прокуроров:

- a. Выступать по конкретному делу, в котором у них имеется частный интерес.
- b. Принимать подарки (в т. ч., укажите определение понятия подарков, возможные пороговые значения их ценности за штуку/на одного дарителя/в год, а также процедуры утилизации или возвращения неприемлемых подарков).
- c. Занимать должность/выполнять функции или принимать участие во вспомогательной деятельности за пределами суда, в государственном или частном секторе, с оплатой или на безвозмездной основе.
- d. Иметь финансовую заинтересованность;
- e. Работать на определенных должностях/выполнять функции или принимать участие в другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности после выполнения функций прокурора.

24.2 Опишите конкретные действующие правила (если таковые имеются) в отношении коммуникации за пределами служебных процедур деятельности прокурора с третьей стороной, которая обращается к нему/ней по поводу дела, находящегося в его/ее ведении.

24.3 Опишите конкретные правила в отношении использования прокурорами конфиденциальной информации или злоупотребления ею. Укажите текст соответствующих правил на английском или французском языке.

## **25 Заявление об активах, доходах, обязательствах и долях участия**

25.1 Укажите текст соответствующих правил на английском или французском языке и опишите имеющиеся меры (если таковые имеются), которые требуют прокуроров декларировать следующее:

- a. активы и наличие финансовых интересов;
- b. источники доходов (заработок, доход от инвестиций и т.п.);
- c. обязательства (кредиты, выданные третьими сторонами, долги перед третьими сторонами и т.п.);
- d. принятие подарков;
- e. пребывание в должностях или выполнение функций, или участие во вспомогательной деятельности (например, предоставление консультаций), как в частном, так в и государственном секторе, с оплатой или на безвозмездной основе;
- f. предложения оплачиваемой или безвозмездной деятельности (в т.ч. трудоустройство, консультации и т.п.) и соглашения о выполнении такой деятельности в будущем;
- g. любой другой интерес или отношения, которые создают конфликт интересов или могут к нему привести.

25.2 По каждому из пунктов вышеуказанного вопроса укажите следующее:

- a. декларируемая информация также должна раскрываться в отношении членов семьи и/или родственников прокурора и лиц, приравненных в этой связи к членам семьи/родственникам;
- b. необходимость подачи деклараций и период, который они охватывают;
- c. куда/в какой орган подается декларируемая информация;
- d. ведется ли реестр деклараций (включая специальные и периодические декларации); если ведется, какая информация поступает в реестр;
- e. обеспечен ли публичный доступ к таким декларациям, каким образом организован доступ.

25.3 При отсутствии конкретных норм, применяемых к прокурорам в отношении деклараций, указанных в вопросе 25.1, опишите, существуют ли неписанные правила (традиционные нормы, общепринятая практика и т.п.) в этой связи и каким образом они применяются.

*Источник: GRECO 2012b.*

Таблица 2. Виды деятельности, субъекты и их обязанности в судебном разбирательстве по уголовному делу и на этапе рассмотрения апелляции

Деятельность	Обязанности субъектов
Уведомление о заседании суда	После принятия прокурором решения о предъявлении обвинения, сотрудники полиции или работники суда информируют обвиняемого о дате и месте проведения судебного заседания.
Деятельность суда и управление уголовными делами	Руководители аппарата, либо управляющие делами суда или секретари помогают судьям в судопроизводстве и управлении потоком дел, контролируют прогресс ведения дела с момента его регистрации до вынесения решения. Министерство юстиции может принимать участие в распределении бюджета или официальных назначениях.
Проекты судебной помощи	Судебная помощь обеспечивает, например, правовые консультации или защиту потерпевших, свидетелей и обвиняемых.
Слушание об избрании меры пресечения в виде залога	Во многих странах лица, обвиняемые в особо тяжких уголовных преступлениях, остаются под стражей до момента вынесения решения по их делу. При менее тяжких преступлениях судья или другой судебный исполнитель примет решение о возможности освободить обвиняемого или задержать обвиняемого до суда. Освобождение может предоставляться на определенных условиях: внесение денежной суммы, ограничение передвижений, ношение специального устройства, запрет контактировать с потерпевшими или свидетелями, а также на других условиях, разрешенных законом.
Определение тех, кто заседает в суде	Уголовный процесс предусматривает два типа решений: (a) Совершал ли обвиняемый деяния, указанные в обвинительном акте?; (b) Составляют ли эти деяния нарушение закона? Ответственность за предоставление ответа на первый вопрос, т.е. определение фактов, могут возлагать на присяжных (обычных граждан), судью или судебную коллегия, или на судью, который рассматривает дело при поддержке одного или нескольких присяжных заседателей, которые не являются юристами. Как правило, они проходят специализированную подготовку. Судьи (не присяжные) обычно принимают решение о применении закона к фактам. В некоторых системах на разных этапах рассмотрения дела назначают разных судей. Например, одного судью могут назначить на этапе предварительного слушания для решения вопроса о достаточности доказательств для передачи дела на рассмотрение суда, а другого – на этапе рассмотрения дела в суде (California Judicial Council 1974).
Предварительное производство по делу	Большинство систем предусматривают возможность определить до начала судебного процесса, достаточно ли доказательств для проведения судебного процесса над обвиняемым. Дело представляет прокуратура. При наличии достаточных доказательств совершения преступления судья назначает дату судебного заседания. В противном случае судья освобождает обвиняемого и объявляет дело закрытым.

<p>Переговоры относительно заявлений обвиняемого</p>	<p>Во многих системах обвинение и защита могут договариваться о разрешении дела. Ответчик может признать вину в обмен на рекомендации обвинения о смягчении приговора относительно санкций, предусмотренных законом в случае рассмотрения дела в суде. Системы отличаются степенью формальности таких сделок. В некоторых системах сделки о признании вины являются объектом пристального контроля со стороны судьи, в других судья имеет право игнорировать или менять заключенные ранее сделки.</p>
<p>Судебный процесс или судебное разбирательство</p>	<p>Прокурор и защита представляют свои доказательства, опрашивают свидетелей, в т.ч. экспертов, резюмируют дело. Протоколисты, часто пользуясь техническими средствами звукозаписи, фиксируют судебный процесс для протокола; секретари помогают судье. Присяжные, отдельный судья или судебная коллегия, отдельно или при поддержке заседателей, принимают решение. Представители СМИ могут быть допущены в суд для освещения процесса. Семьи обвиняемого и потерпевших и представители общественности тоже могут присутствовать на судебном заседании.</p>
<p>Вынесение приговора</p>	<p>Во многих системах судья самостоятельно выносит приговор. В некоторых системах присяжные или судебные заседатели могут высказывать свое мнение. Прокурор и защита могут давать рекомендации, которые в некоторых системах являются обязательными для судьи.</p>
<p>Обжалование приговора</p>	<p>Защита может обжаловать вердикт или приговор в суде высшей инстанции; в некоторых системах апелляцию может подавать и прокуратура. В зависимости от системы апелляции, обжалование может быть ограничено или не ограничено правовыми ошибками. Судья или судьи апелляционного суда заслушивает(ют) поданные апелляции.</p>

## 4.2 Коррупционные риски и формы коррупции: кто обладает дискреционной властью и кто осуществляет контроль?

На этапе уголовного процесса и рассмотрения апелляций могут возникать четыре основные формы коррупции: (a) политическое вмешательство с целью влияния на исход судебного процесса – на самом деле угроза социально-политической негативной реакции на судебные решения может быть еще более коварной, подталкивая судей к «самоцензуре», т.е. к принятию решения в соответствии с предполагаемыми пожеланиями элит или преступных группировок во избежание каких-либо политических нападков или мести; (b) принуждение потерпевших и свидетелей, а также давление на самих чиновников, подталкивая их к коррупционным действиям под угрозой насилия или обнародования компромата; (c) кумовство, т.е. ситуации, в которых должностные лица позволяют близким или членам семьи получать определенную выгоду (например, судьи могут назначить определенного юриста в качестве защитника, сотрудники суда могут выбирать фирмы, с которыми они имеют личные связи, для предоставления услуг, например, обеспечения безопасности); и (d) злоупотребление государственными средствами и ресурсами, предназначенными для судов, что может привести к затягиванию судебного разбирательства или его коллапсу (Transparency International 2007b; UNODC 2004).

Остальная часть этого раздела посвящена наиболее распространенным коррупционным рискам, т.е. возможностям возникновения этих четырех форм коррупции с целью оказания влияния на поведение субъектов судебного процесса и процесса апелляции. Особое внимание уделено моментам, когда должностные лица действуют по своему усмотрению, а также эффективности ограничениям механизмов надзора. Прокуроры не включены в данный анализ, т.к. соответствующий обзор представлен в главе 3.

### 4.2.1 Судьи

В этом разделе рассматриваются две группы рисков: риски, связанные с поведением судей и процессом принятия ими решений по мере осуществления ими судебных функций в ходе уголовного судопроизводства и рассмотрения апелляций, а также риски, связанные с более общими организационными вопросами судебной системы.

#### 4.2.1.1 Риски на этапе судебного процесса и рассмотрения апелляций, и механизмы надзора с целью сокращения этих рисков

Судьи принимают решения, влияющие на жизнь, а иногда и на имущество обвиняемого до и во время судебного процесса. Например, судья выносит решение о том, будет ли обвиняемый освобожден под залог или останется под стражей до и во время судебного процесса, а также о том, будет ли имущество обвиняемого конфисковано в пользу государства после вынесения приговора. Судья может иметь дискреционные полномочия назначить адвоката для обвиняемого, который не имеет защитника. Судья может выносить решение по ходатайствам, заявленным до начала судебного разбирательства, которые могут прекратить дело или облегчить приговор, а также выносить решение по вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, которые могут повлиять на его результат. В некоторых правовых системах судья может самостоятельно принимать решение о виновности подсудимого, и во многих системах именно судья определяет наказание после вынесения приговора.

На всех этих этапах существует риск того, что судьи могут принимать коррумпированные решения в угоду частным интересам или сознательно затягивать процесс. Такие решения

могут варьировать от очевидных, например, вынесения оправдательного приговора, до более изощренных действий, например, непринятие важного доказательства к рассмотрению. На судей могут оказывать давление с целью затягивания судебного процесса до момента истечения сроков рассмотрения дела или до момента переезда свидетелей или потерпевших либо потери контакта с ними.

Существует целый ряд потенциальных механизмов надзора для контроля над правомерностью принятия судьями дискреционных решений. Например:

- Институт «общественного защитника» с процедурами назначения адвокатов или службы правовой помощи может ограничить или сделать лишним участие судьи в назначении защитника.
- Судьи могут предоставлять письменное мотивированное мнение по решениям, которые могут быть обжалованы в судах высшей инстанции. Однако апелляции, как механизм надзора, могут оказаться неэффективными, если процесс их рассмотрения затягивается или если судьи не располагают достаточным временем или ресурсами для составления решения.
- Заявления о конфликте интересов обеспечивают возможность надзора за ситуациями, когда судьи должны взять самоотвод. Декларации судей, а иногда и членов их семей об активах могут провоцировать вопросы об источниках их получения. Такие механизмы надзора эффективны только в том случае, когда они доступны для контроля со стороны лиц, принимающих решения (Норре 2014).

В более общем смысле можно вести статистику, например, по количеству дел, переданных на рассмотрение каждому судье, а также по срокам вынесения решения судьей. «Комитеты пользователей судов» и опросы общественного мнения могут информировать судей об общественном восприятии их деятельности и помочь определить те направления, которые требуют реформирования. Суды могут способствовать доступу к информации об уголовном процессе и рассмотрении апелляций, а также о делах. Такие данные и доступ к информации обеспечивают надзор за эффективностью работы судебной системы и заставляют судей управлять своими делами и процессами принятия решений надлежаще и своевременно (UNODC 2006d).

Тем не менее, некоторые инструменты подотчетности и прозрачности могут не подходить для судебной системы. Иногда закрытые суды необходимы для защиты личности потерпевших или свидетелей, или деталей текущих расследований. Кроме того, право на неприкосновенность частной жизни, а в некоторых случаях аргументы национальной безопасности, могут быть важнее требования о раскрытии информации.

#### 4.2.1.2 Риски в организационных структурах судебной власти и механизмы надзора для их снижения

Помимо дискреционных полномочий, которыми пользуются судьи в уголовном судопроизводстве и на этапе рассмотрения апелляций, организационные аспекты судебной системы также могут представлять определенные коррупционные риски. Назначение и продвижение по службе, условия работы и оплаты труда, распределение дел, а также механизмы подачи жалоб – все это инструменты манипуляций со стороны политических элит в уголовном судопроизводстве с целью обеспечить решение по делу в интересах сильных мира сего.

Если доминирующие политические силы контролируют *отбор, назначение и распределение* судей в некоторых судах, существует высокий риск коррупции среди судей при управлении делами и принятии ими решений в интересах власть имущих. Независимые судьи, которые отказываются подчиниться неправомерному воздействию, могут быть наказаны – они могут получить распределение в отдаленный суд, лишиться продвижения или не дожидаться повышения заработной платы.

Существование органа, назначающего судей, в состав которого входят не только представители судебных, юридических и политических кругов, но и представители гражданского общества, может снизить риск назначения судей политическими фигурами. Обычные члены такого органа, конечно же, могут прибегать к коррупции или назначать определенных судей под чьим-то влиянием, но многие системы, которые привлекают обычных членов к назначению судей, исходят из предположения о том, что это снижает риск политического вмешательства в процесс назначения. Тем не менее, следует уделить внимание порядку назначения обычных членов и учитывать их представительность (Bell 2005, 43).

Коррупционные риски различаются в зависимости от того, как выбирают судей. В странах, придерживающихся традиции гражданского права, выбор судей основан на экзаменах, так что кандидаты могут подкупать экзаменаторов, чтобы заранее получить копию экзаменационного задания или «сдать» экзамен независимо от своей оценки. В странах общего права судебная комиссия или иной орган часто рекомендует кандидатов к назначению, которое осуществляет исполнительная или законодательная власть (или обе). Такие рекомендации могут становиться объектом торга.

Законы или нормативно-правовые акты должны определять *условия службы и вознаграждения* судей. Там, где исполнительная власть имеет право по своему усмотрению прекращать или продлевать службу судьи, есть риск того, что «сговорчивые» судьи будут вознаграждены за свою верность, а те, кто выносит решения вразрез с предпочтениями исполнительной власти, станут объектом санкций. Если судебная система не управляет собственным бюджетом, существует более высокий риск того, что политические деятели могут манипулировать действиями судей, отказывая в выплате заработной платы или финансировании судов.

Закон, который подробно описывает способ финансирования судебной системы, в т.ч. определяет, кто именно планирует бюджет судов, кто определяет размер заработной платы судьи, кто выделяет бюджет, а кто им управляет, обеспечивает основу для контроля процесса формирования *бюджета судебной системы* и вознаграждения за работу судьи. Парламентские комитеты судебного надзора, органы судебного управления, например, судебные советы, а также организации гражданского общества, средства массовой информации, а также многосторонние и двусторонние организации-доноры могут обеспечить дальнейший контроль путем внедрения инструментов отслеживания использования бюджета и/или направления запросов в органы власти по поводу несоблюдения законов и нормативно-правовых актов в отношении бюджетов и зарплат работников судебной системы.

*Распределение дел* среди судей должно быть прозрачным. Дела могут распределять случайным образом, либо в электронном виде, либо вручную посредством лотереи или жеребьевки в той или иной форме. Это позволяет избежать риска того, что судьи могут брать в рассмотрение определенные дела, в которых они или члены их семей имеют определенный интерес, либо дела, в связи с которыми к ним обратились для вынесения конкретного решения.

Необходимо обеспечить *механизм подачи жалоб* для работы с заявлениями о неправомерных действиях судей. Действительно, существует риск того, что такие механизмы могут использовать политические элиты или ущемленные граждане с целью давления на судей. Для снижения риска нарушения безопасности судей дисциплинарная система должна четко определить типы неправомерного поведения судей, в связи с которыми проводится расследование.

#### 4.2.2 Адвокаты

Обязанность адвокатов – представлять дело от имени обвиняемого. Содержание этой обязанности определяется национальным законодательством и кодексами этики. Адвокаты могут становиться объектом подкупа или давления с целью некачественного представления дела, что ставит под угрозу представительство их клиентов. И, наоборот, адвокаты могут пытаться противоправно влиять на работников суда в пользу интересов своих клиентов. В некоторых случаях они могут требовать дополнительные деньги от клиентов якобы для подкупа работников суда, оставляя деньги себе.

Высшие суды могут осуществлять надзор за поведением защиты посредством судебного приказа о передаче дела в вышестоящий суд и других процедур, которые позволяют судам рассмотреть вопрос об адекватности и компетентности представительства, которое обеспечивает адвокат. Ассоциации адвокатов также могут играть определенную роль в проверке поведения и честности адвокатов путем повышения этических норм поведения за счет обучения, создания механизмов рассмотрения жалоб на действия адвокатов, а также применения санкций в отношении членов ассоциации, которые действуют коррумпировано или непрофессионально.

#### 4.2.3 Сотрудники суда

Сотрудники суда особенно подвержены риску коррупции, учитывая их прямое взаимодействие со многими субъектами уголовного или апелляционного процессов. Сотрудники суда могут выступать в качестве посредников, требуя взятки в обмен на обеспечение справедливого судебного разбирательства и делиться взяткой с судьей-соучастником. Они могут требовать или получать взятки в обмен на раскрытие секретной информации или даже информировать стороны о судебном процессе, что и так является их прямой обязанностью. Работники суда могут предпринимать определенные действия за денежное вознаграждение, намеренно задерживать или не передавать приказы суда в отношении уголовного процесса, например, приказ о заключении под стражу или приказ о замораживании или аресте активов (Jennett 2013).

Существует риск того, что секретари и другой административный персонал суда могут придумывать плату или завышать ее для посетителей судов. Они могут принимать взятки или, находясь под влиянием облеченных властью лиц, дезинформировать посетителей судов о судебных процедурах с целью саботировать рассмотрение дел. Для борьбы с такими рисками информация о судебных издержках и процедурах должна быть опубликована и доступна, а посетители должны быть осведомлены о том, на что они могут рассчитывать, обращаясь в суд.

В некоторых системах секретари суда могут составлять или помогать при составлении приказов с целью ускорения судебного производства по уголовным делам и обеспечения оперативного ведения дел. Для контроля над оперативной работой приказы должны быть публичными, а все стороны – проинформированными. Прозрачные правила должны четко регламентировать роль секретаря и обстоятельства, при которых дело может рассматриваться в оперативном порядке.

Сотрудники суда могут получать взятки за утерю, кражу или подделку доказательств, имеющихся у суда по уголовным делам. Помещение для хранения вещественных доказательств с системой защиты, опломбированные доказательства, а также четкий реестр с данными о лицах, которые имели доступ к доказательствам, помогут защититься от таких рисков.

Документы суда, например, постановления, повестки, вызовы в суд и ордера на арест, должны вручаться своевременно. В противном случае возникает риск коллапса или затягивания дела. Для облегчения надзора, орган, ответственный за вручение документов (суд или правоохранительные структуры), должен вести соответствующий учет. Следует вести статистику о причинах задержки судебного разбирательства или его прекращения, например, несвоевременное получение свидетелями повесток. Многие системы предусматривают автоматизированное ведение судебных заседаний, что позволяет собирать информацию по делу, регистрировать прием документов, формировать графики заседаний и представлять итоги разбирательств и вердиктов (World Bank 2002). Такие меры могут быть эффективными механизмами подотчетности при условии наличия достаточных ресурсов, в т.ч. обученного и подконтрольного персонала, который ведет такой учет.

Как и в случае судей, многие коррупционные риски среди работников суда связаны не с их непосредственными обязанностями в ходе уголовного процесса и на этапе рассмотрения апелляций, а с организационными структурами. Тем не менее, они могут повлиять на исход уголовного разбирательства или рассмотрения апелляции.

В случае, если Министерство юстиции играет определенную роль в приеме на работу и увольнении сотрудников суда, возникает риск коррупции, поскольку политические деятели могут воздействовать на привлечение тех сотрудников, которые подвержены влиянию со стороны власть имущих. Консенсус заключается в том, что суд должен играть ведущую роль – в идеале единственную – при найме и увольнении своих сотрудников. Зарплаты должны быть адекватными: «прожиточный минимум» должен быть достаточным для того, чтобы сотрудники могли покрыть свои расходы и расходы своих семей.

Обучение сотрудников суда, в т. ч. по вопросам этики, должно быть хорошо подкреплено ресурсами и должно быть адекватным и постоянным, что позволит сотрудникам приобрести навыки работы с правовыми и процессуальными нововведениями, которые влияют на их работу. Независимые органы или сама судебная система, а не Министерство юстиции, должны обеспечивать подготовку во избежание фактического или предполагаемого политического влияния на сотрудников суда.

Механизм подачи жалоб и дисциплинарный орган для сотрудников суда также могут выполнять функцию контроля коррумпированного или неэтичного поведения. Этический кодекс или аналогичный письменный документ может дать четкие инструкции относительно того, что ожидается от персонала. Применение политики, которая регламентирует конфликты интересов и требует разглашения информации об активах в отношении лиц, занимающих ключевые посты в судебной администрации, подобно политике, применимой к судьям, также может способствовать честности сотрудников суда.

Регулярные проверки и законодательство о свободе информации обеспечивает контроль над полнотой и точностью данных. Статистические данные об управлении делами, опросы для выявления восприятия сотрудников суда в обществе, а также комитеты пользователей суда могут обеспечить контроль над поведением сотрудников суда.

#### 4.2.4 Присяжные и народные или судебные заседатели

Как и судьи, присяжные и судебные заседатели могут становиться объектом подкупа, угроз или незаконного влияния с целью разрешения дела в интересах частной стороны. Надзор за присяжными и судебными заседателями начинается с прозрачного процесса их назначения на основании письменных протоколов. Процесс уведомления о возложенных на них обязанностях требует контроля во избежание потери повесток. Необходимо четко определить списки или органы, из которых производится отбор присяжных и судебных заседателей. Так, присяжных могут выбирать из списков избирателей, например, в США, Великобритании и Японии. Судебных заседателей могут выдвигать профсоюзы, органы государственной власти или предприятия, как например, в Германии.

Необходимо обеспечить безопасность присяжных и судебных заседателей, чтобы защитить их от запугивания и угроз. Изоляция присяжных является одним из механизмов, который иногда используется для их защиты при рассмотрении резонансных уголовных дел. В этом случае присяжные изолированы и не имеют доступа к средствам массовой информации или общественности (в т.ч. членам своих семей), благодаря чему не подвергаются сторонним мнениям и не получают информацию о судебном процессе или угрозы.

#### 4.2.5 Потерпевшие, свидетели и их семьи

Потерпевшие и свидетели могут становиться объектом подкупа, запугивания или ненадлежащего влияния, чтобы изъять, изменить или сфабриковать доказательства. «Защитные меры» предназначены для защиты потерпевших, свидетелей и их семей от запугивания и мести (UNGA 1985, Принцип 6.d). Например, потерпевшие или свидетели должны иметь возможность требовать анонимности (в т.ч. право на укрытие в процессе дачи показаний) и неразглашение протоколов судебных заседаний. Для этого могут проводить закрытые заседания или временно удалять обвиняемого из зала суда (O'Connor и Rausch 2008). Также могут применять программы защиты свидетелей. Эффективность этих мер по защите потерпевших и свидетелей должна оцениваться в каждом конкретном случае относительно риска снижения прозрачности работы судов.

### 4.3 Какие инструменты позволяют определить степень и распространенность коррупционных рисков на этапе уголовного преследования и рассмотрения апелляций?

Ни один из имеющихся инструментов не позволяет оценить все коррупционные риски, связанные с этапами судебного разбирательства и рассмотрения апелляций по уголовному делу. Ниже приведен обзор нескольких инструментов оценки, которые позволяют определить аспекты коррупционных рисков в процессе в ходе судебного разбирательства по уголовному делу и на этапе рассмотрения апелляций. При этом особое внимание уделено инструментам, разработанным Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

#### 4.3.1 Инструментарий УНП ООН для оценки системы уголовного правосудия

Разработанный УНП ООН инструментарий для оценки системы уголовного правосудия представляет собой блоки подробных вопросов о различных отраслях системы уголовного правосудия. Инструмент оценки деятельности судов (UNODC 2006с) содержит вопросы о

рисках коррупции, а также о наличии и эффективности механизмов надзора на этапе уголовного процесса и рассмотрения апелляции. Использование этого инструментария требует времени и ресурсов. Одним из главных преимуществ является то, что инструмент учитывает различия между системами общего права и гражданского права, внутренние особенности этих систем, а также особенности гибридных систем и систем традиционного или обычного права. Именно поэтому этот инструмент целесообразно использовать во многих странах.

При этом следует отметить, что многие вопросы, включенные в данный инструмент оценки, не касаются напрямую коррупционных рисков. Поскольку этот инструмент носит комплексный характер и не приспособлен для оценки риска коррупции, эксперты по оценке коррупционных рисков должны самостоятельно определить наиболее релевантные блоки, которые максимально соответствуют целям проводимой оценки. Данный инструментарий полностью или частично применялся минимум в 29 странах в рамках деятельности, осуществляемой при поддержке УНП ООН и других доноров.

Инструментарий содержит ссылки на многие документы ООН и других организаций, определяющих стандарты, принципы и нормы, касающиеся ответственности официальных лиц, прав потерпевших, свидетелей и обвиняемых в системе уголовного правосудия. Эти ссылки являются бесценным ресурсом при оценке обязательств, принятых или принимаемых странами.

#### 4.3.2 Руководство по имплементации Статьи 11 КООНПК и система оценки

УНП ООН разработало руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции (КООНПК) и систему оценки, призванную помочь государствам оценить соблюдение ими статьи 11 этой Конвенции, в которой изложены меры, связанные с судебной системой и прокуратурой. Документ содержит два инструмента. Руководство по имплементации обобщает международные стандарты и передовую практику и содержит перечень мер, которые государства могли бы принять для реализации статьи 11. Система оценки представляет собой блок вопросов, которые могут быть использованы для выявления пробелов и потенциальных рисков коррупции. Эти инструменты, обнародованные в 2014 г., все еще слишком новы, чтобы говорить о практике их применения.

#### 4.3.3 Инструмент GIZ для оценки честности и неподкупности судебной системы и меры по внедрению Бангалорских принципов

Инструмент оценки честности и неподкупности судебной системы был разработан GIZ на основе показателей эффективной реализации Бангалорских принципов поведения судей, разработанных Группой судебной этики (2002, 2010). Меры по реализации этих принципов позволяют государству определить, имеет ли оно в своих судебных и государственных структурах механизмы, которые позволяют выполнять Бангалорские принципы.

Этот инструмент основан на кабинетных исследованиях и опросах заинтересованных сторон. Вопросы касаются мер по реализации Бангалорских принципов и уделяют внимание только роли судей и сотрудников суда. Хотя этот инструмент не был разработан специально для оценки судебного разбирательства по уголовному делу и апелляционного этапа, он действительно позволяет оценить способность судей и сотрудников суда справляться с разнообразными коррупционными рисками. Инструмент относительно недорог и не требует длительного процесса. На сегодняшний день его применяли в Грузии и Кот-д'Ивуаре (BMZ 2013).

#### 4.3.4 Оценка неподкупности судей и потенциала судебной системы на уровне страны в целом

УНП ООН разработало инструмент оценки, который позволяет понять уровень неподкупности и потенциал институтов системы правосудия. На сегодняшний день в сотрудничестве с представителями систем правосудия соответствующих стран УНП ООН или другими организациями-донорами были проведены две оценки в Нигерии, одна – в двух провинциях Индонезии, еще одна – в Черногории и Косово (UNODC 2006a, 2006b, 2007; DACI 2008; UNDP/UNODC 2014).

Те элементы оценок, которые касаются системы уголовного правосудия, основаны на кабинетных исследованиях, уголовном законодательстве и анализе судебных решений и постановлений по разнообразным делам и, самое главное, на опросниках, которые специально обученный персонал применял во время интервью. Опросники содержат вопросы о коррупционных рисках, личном опыте и восприятии коррупции (см. вставку 3). Суть вопросов неизменна для всех стран, за исключением незначительных различий в формулировках. В качестве респондентов привлекают представителей судебной системы (судей, адвокатов), посетителей суда, обвиняемых в ожидающих суда, а также представителей деловых кругов, хотя далеко не каждый вопрос применим ко всем сторонам.

#### 4.3.5 Диагностический чек-лист организации Transparency International

Организация Transparency International (2007a), работая с группой судей, юристов и ученых со всего мира, разработала диагностический чек-лист для оценки мер предотвращения коррупции в судебной системе. Будучи элементом инструментария по борьбе с коррупцией в судебной системе, этот чек-лист позволяет получить некий срез коррупционных рисков и выявить слабые места в мерах по обеспечению неподкупности национальной судебной системы и соответствующих системах надзора. Основное внимание уделено требованиям к чистой судебной системе и обязанностям сторон, задействованных в судебной системе. Чек-лист является недорогим инструментом, который быстро реализуется. Однако на веб-сайте организации не удалось найти какой-либо информации об его использовании в странах, где Transparency International имеет свои представительства.

### **Вставка 3. Примеры вопросов о коррупции при оценке УНП ООН судебной системы в Нигерии**

Ниже приведены некоторые из десяти вопросов о восприятии и опыте коррупции, которые были включены в опросник УНП ООН, применяемый в трех штатах Нигерии:

- Являются ли чрезмерные неофициальные платежи судьям и судам основным препятствием для обращения в суд?
- Знаете ли Вы кого-нибудь, кого просили неофициально заплатить деньги судьям, адвокатам, сотрудникам суда или полиции?
- Делали ли Вы лично или кто-либо от Вашего имени какой-либо неофициальный платеж в связи с этим делом судьям, адвокатам, сотрудникам суда или полиции?
- Сколько раз Вы прибегали к таким платежам?
- Связываете ли Вы какие-либо проволочки с коррупцией?

Источник: UNODC 2006b.

## **4.4 Вывод: позволяют ли инструменты оценки оценивать распространенные риски коррупции?**

Описанные выше инструменты в целом охватывают многие коррупционные риски, возникающие в ходе судебного разбирательства и на этапе рассмотрения апелляции по уголовному делу (см. резюме в таблице 3). Следует отметить, что каждый инструмент охватывает определенную группу рисков, но ни один из них не охватывает все риски. Кроме того, существуют определенные пробелы, т.е. области, не охваченные ни одним из инструментов. Например, ни один из них не уделяет должного внимания роли неправительственных организаций, которые могут предоставить помощь потерпевшим, свидетелям и их семьям. Другой проблемой, оставленной без внимания, являются коррупционные риски, связанные с ролью СМИ в расследовании и освещении судебных процессов и апелляционного этапа. Необходимо провести дальнейшие исследования коррупционных рисков, связанных с конкретными направлениями деятельности, например, уведомление о судебном процессе и помощь посетителям суда.

Опыт реализации этих инструментов говорит о важности включения в оценку целевой аудиторией реформ. Например, судьи должны принимать участие в проведении оценки честности и неподкупности для повышения вероятности того, что они будут осознавать свою ответственность за результаты и последующие меры, которые могут быть рекомендованы в ходе оценки (U4 2014).

При использовании имеющегося инструментария оценки коррупционных рисков в судебных разбирательствах по уголовным делам и апелляциях, самая большая проблема для специалистов-практиков заключается в определении *соответствующих элементов этих инструментов*, которые позволяют оценить риски, присущие именно этим процессам. Определение таких элементов задача трудоемкая. Это говорит о целесообразности использования консолидированного инструмента оценки рисков коррупции, который был бы специально разработан для анализа уголовного судопроизводства и апелляционного этапа.

Таблица 3. Обзор инструментов оценки рисков на этапе уголовного процесса рассмотрения апелляции

Деятельность	Стороны	Методика	Основное внимание (судебное разбирательство по уголовному делу и рассмотрение апелляции)
Инструментарий УНП ООН по оценке системы уголовного правосудия: Доступ к правосудию: суды	Официальные сотрудники судов, посетители суда	Исследование страны, ее правовой системы и законодательства; опросники	Охватывает основные функции судей, прокуроров, адвокатов и сотрудников суда на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции. Учитывает роль потерпевших и свидетелей. Уделяет внимание не только вопросам коррупции.
Руководство по имплементации Статьи 11 КООНПК и система оценки	Правительства, официальные сотрудники судов	Опросники	Охватывает судей и прокуроров, но не учитывает их функции на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции.
Инструмент GIZ для оценки честности и неподкупности судебной системы	Судьи, сотрудники суда	Исследование существующей политики по обеспечению честности и неподкупности судебной системы и антикоррупционной политики; опросники на основе Бангалорских принципов	Охватывает судей и прокуроров, но не учитывает их функции на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции.
Общенациональные оценки, проводимые УНП ООН	Судьи, сотрудники суда, посетители суда, обвиняемые в ожидании судебного процесса, бизнес-сообщество, гражданское общество	Исследование законодательства страны; анализ дел; опросник	Уделяет внимание функциям судей и работников суда на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции. Учитывает восприятие и опыт коррупции среди вышеуказанных субъектов и посетителей суда.
Диагностический чек-лист организации Transparency International	Судьи, судебная система, политики, ассоциации судей, прокуроры, адвокаты, посетители суда, в т.ч. бизнес-структуры, СМИ, гражданское общество, доноры	Чек-лист передовой практики и стандартов, которые должны быть введены для защиты от коррупции и для содействия честности и неподкупности судебной системы	Не учитывает функции сторон на этапе судебного разбирательства по уголовному делу и рассмотрения апелляции.

## 4.5 Библиография

Bell, J. 2005. "European Perspectives on a Judicial Appointments Commission." In *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2003–2004, vol. 6, edited by J. Bell and A. Dashwood. Portland, OR: Hart.

BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). 2013. "Strengthening Judicial Integrity: The Approach of Germany's Development Cooperation." PowerPoint presentation, Panama City, 26 November. <http://bit.ly/1b44CPu>

California Judicial Council. 1974. *Master-Individual Calendar Study*. Sacramento. <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=49827>

DACI (Montenegro Directorate for Anti-Corruption Initiative). 2009. *Integrity and Capacity Assessments of the Judiciary in Montenegro*. Podgorica.

Hoppe, T. 2014. *The Case for Asset Declarations in the Judiciary: Identifying Illicit Enrichment and Conflicts of Interests*. U4 Brief 2014:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.u4.no/publications/the-case-for-asset-declarations-in-the-judiciary-identifying-illicit-enrichment-and-conflicts-of-interests/downloadasset/3474>

Jennett, V. 2013. *Panama: Overview of Corruption Risks in the Judiciary and Prosecution Service*.

U4 Expert Answer 2014:03. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.u4.no/publications/panama-overview-of-corruption-risks-in-the-judiciary-and-prosecution-service/>

Judicial Integrity Group. 2002. *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*. <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2328>.

— — —. 2010. *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct*. Lusaka. <http://bit.ly/1b44zmF>

O'Connor, V., and C. Rausch. 2008. *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice, vol. 2, Model Code of Criminal Procedure*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Transparency International. 2007a. "Diagnostic Checklist for Assessing Safeguards against Judicial Corruption." In *Combating Corruption in Judicial Systems: Advocacy Toolkit*, 23–32. Berlin. <http://www.u4.no/recommended-reading/transparency-international-advocacy-toolkit-combating-corruption-in-judicial-systems/>

— — —. 2007b. *Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, <http://bit.ly/1MtRDSP>

U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2014. "Judicial Integrity: Assessing Challenges and Results of Capacity Development Interventions." Consolidated summary of e-discussion, 4 November–3 December 2013. <http://www.u4.no/assets/themes/Justice/SummarydiscussionJudicialIntegrityNov-Dec2014.pdf>.

UNDP/UNODC (United Nations Development Programme and United Nations Office on Drugs and Crime). 2014. *Judicial Integrity in Kosovo*. Pristina and Vienna. <http://bit.ly/1EzZVZY>

UNGA (United Nations General Assembly). 1985. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. <http://bit.ly/1F24lrB>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2004. *UN Anti-Corruption Toolkit*. 3rd ed. Vienna. <http://bit.ly/1E5QeNE>

— — —. 2006a. *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces: Technical Assessment Report*. Vienna and Jakarta. <http://bit.ly/1AjyDje>

— — —. 2006b. *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report*. Vienna. [http://www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf)

— — —. 2006c. *Criminal Justice Assessment Toolkit: Access to Justice: The Courts*. Vienna. [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/1\\_Courts.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/1_Courts.pdf)

— — —. 2006d. *Criminal Justice Assessment Toolkit: Cross-Cutting Issues: Criminal Justice Information*. Vienna. <http://bit.ly/18e4Lhq>

— — —. 2007. *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Ten Nigerian States: Report of a Baseline Study Conducted by the Legal Defence and Assistance Project in 2007*. Vienna. <http://bit.ly/1C8jZkl>

— — —. 2014. *United Nations Convention Against Corruption: Article 11 Implementation Guide and Evaluative Framework*. Vienna. <http://bit.ly/1AjyIDo>

World Bank. 2002. *Court Records Assessment Manual*. Working Paper 26918. Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/11/2627632/court-records-assessment-manual>

## 5. Задержание и исправительное наказание

Гари Хилл

Все системы уголовного правосудия предусматривают положения о задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления, до момента принятия решения по их делу, а также положения о лишении свободы в случае признания их вины. При анализе возможностей коррупции в системе уголовного правосудия важно учитывать взаимосвязь полиции, судов и прокуратуры со структурами обеспечения задержания/исправительного наказания.<sup>1</sup> Перспектива лишения свободы создает для обвиняемых мощные стимулы прибегать к взяткам, а для тех, кто обладает определенной властью над их судьбами, – прибегать к вымогательству. Мотивация к взяточничеству и вымогательству усиливается по мере возрастания угрозы лишения свободы и достигает максимума в тот момент, когда человек действительно оказывается за решеткой. Многие заключенные будут готовы платить любую цену, чтобы получить свободу, или, по крайней мере, дополнительные привилегии в условиях тюрьмы. При этом определенные сотрудники тюрем будут готовы торговать свободой или привилегиями. Это приводит к значительным рискам коррупции на этапе задержания/лишения свободы в системе уголовного правосудия в каждой стране.

В отличие от других аспектов системы уголовного правосудия (расследования, судебного преследования, судебного разбирательства по уголовному делу), исправительное наказание – непрерывный процесс, а не ряд отдельных этапов, на которых возникают различные возможности для коррупции. Таким образом, определение рисков относится к общей институциональной среде задержания или лишения свободы.

Эта институциональная среда включает следственные изоляторы, т.е. места содержания под стражей лиц, ожидающих суда, и тюрьмы, т.е. места лишения свободы после вынесения приговора. Оба типа учреждений охраняются 24 часа в сутки, 7 дней в неделю. Ожидается, что сотрудники, ответственные за эти учреждения, будут предотвращать побег заключенных, поддерживать порядок среди заключенных, защищать слабых от нападений и ограничивать несанкционированные контакты заключенных с другими сторонами, например, потерпевшими или потенциальными преступниками. Каждый объект находится под контролем небольшой группы администраторов, которые отвечают за работу административного персонала и огромного количества сотрудников исправительных учреждений.<sup>2</sup> Администраторы, как правило, получают более высокую зарплату и имеют более высокий уровень образования, чем сотрудники исправительных учреждений. Действительно, во многих юрисдикциях сотрудники исправительных учреждений получают низкую зарплату, недостаточно подготовлены и не пользуются уважением в обществе. В некоторых странах вооруженные силы – национальная гвардия, *guardia civil*, или подобная организация – могут привлекаться для защиты периметров

---

1 Слова «исправительное учреждение» и «тюрьма» взаимозаменяемы в этой главе и употребляются в одном и том же значении. Заключенный – это лицо, приговоренное и осужденное. «Задержание», называемое в некоторых юрисдикциях «заключением под стражу», относится к лицам, находящимся на досудебном этапе, или лицам, в отношении которых еще не вынесен приговор.

2 В большинстве стран термин «тюремный надзиратель» заменено словосочетанием «сотрудник исправительного учреждения».

тюрем и восстанавливать порядок в случае беспорядков или инцидентов с захватом заложников. В некоторых странах следственные изоляторы и даже тюрьмы могут быть в ведении полиции. В других странах, в частности, в США, некоторыми исправительными учреждениями управляют частные корпорации.

Хотя пенитенциарные системы организованы и управляются совершенно по-разному, сегодняшние тенденции указывают на отказ от контроля со стороны полиции или вооруженных сил. Совет Европы, например, призывает всех будущих членов передавать ответственность за управление тюрьмами от министерств внутренних дел, традиционно близких к силам службы безопасности, в министерства юстиции (Coyle 2007, 516). Все чаще признаются международные стандарты, предписывающие необходимость обеспечивать большую прозрачность и профессионализацию сотрудников.

Функционирование следственных изоляторов (СИЗО) характеризуется еще большим разнообразием, чем тюрьмы. Всегда существует гораздо больше мест предварительного содержания, чем тюрем, тем более что СИЗО должны располагаться вблизи судов, в которых будет выноситься решение по делу. В некоторых странах это означает, что СИЗО находятся в ведении органов местного самоуправления. В других странах ответственность возлагается на региональные органы власти, а в некоторых небольших странах СИЗО находятся в ведении центрального правительства. Хотя международные стандарты требуют передавать управление следственными изоляторами гражданским службам, которые должны обеспечивать гражданский персонал, отдельно от полиции, во многих странах СИЗО по-прежнему находятся в ведении полиции.

Ответственность за определение продолжительности лишения свободы, как правило, возложена на суды, в то время как тюремная администрация может принимать решение о типе учреждения, в которое будет направлен осужденный. Однако законодательство значительно отличается в разных странах. В некоторых странах, если приговор предполагает непродолжительное лишение свободы, суд может назначить домашний арест (в некоторых случаях с обязательным ношением электронного устройства слежения) или направить осужденного для отбывания наказания в современное учреждение открытого типа с доступом к некоторым удобствам. Суды также могут направлять заключенного в тюрьму строгого режима. В большинстве случаев администрация тюрьмы принимает окончательное решение о месте заключения, и почти всегда именно администрация определяет условия заключения, например, будет ли заключенный изолирован от других заключенных в качестве защиты или наказания. Те служащие, которые обладают дискреционными полномочиями устанавливать жесткие или более комфортные условия заключения, могут требовать взятки у заключенных.

## 5.1 Типы коррупционных рисков в следственных изоляторах, местах лишения свободы, и условия их формирования

Подчиненное положение заключенных, дискреционные полномочия, которыми пользуются сотрудники исправительных учреждений, тревога со стороны родственников и близких заключенных создают условия, в которых коррупционные риски высоки. Эти риски могут быть связаны либо с системной, коррупцией, которая предполагает сотрудничество нескольких работников исправительных учреждений и, возможно, даже администрации высшего уровня, либо со специфической коррупцией, которая связана с личностью конкретного сотрудника исправительного учреждения или другим работником и наличием у них конкретных возможностей.

В ситуациях системной коррупции сотрудники тюрем могут разрешить заключенным вести преступную деятельность или даже управлять преступными организациями из тюрьмы в обмен на взятки, сексуальные или другие услуги, или долю в незаконной прибыли. В других случаях сами должностные лица могут предоставить труд заключенных частному бизнесу или физическим лицам за вознаграждение. Приведем несколько примеров:

- Боливия. Согласно книге, написанной бывшим заключенным, тюрьма Сан-Педро стала местом процветающего бизнеса по производству и дистрибуции кокаина, в котором были задействованы заключенные, наркокартели и коррумпированные сотрудники этой тюрьмы (Calderón 2009; Gilbert 2014).
- Филиппины. Заключенные в тюрьме Билибид получали наркотики, секс и другие незаконные привилегии в обмен на взятки (Cook 2014; Morella 2014).
- Индонезия. Отчеты описывают тюрьмы Индонезии как сложную бизнес-экосистему, характеризующуюся коррупцией, перенаселенностью, бесхозяйственностью и нехваткой ресурсов (Sudaryono 2013; VOA 2013).

Специфический коррупционный риск во многом является следствием той власти, которой отдельные служащие или сотрудники исправительных учреждений обладают над заключенными. Их власть преследует двойную цель: наказать и предоставить привилегии. Сотрудники могут поместить заключенных в одиночную камеру или ограничить их доступ к почте, посетителям или даже к пище и воде. С другой стороны, они могут предоставлять им дополнительные привилегии, например, больше времени в комнате отдыха с телевизором, или в тренажерном зале, или разрешать более частые посещения, либо предоставлять заключенным положительные характеристики. Они могут помогать заключенным передавать «на волю» несанкционированные письма, или получать извне контрабанду, либо непосредственно обеспечивать им алкоголь, или наркотики. За это сотрудники могут требовать от заключенных или членов их семей и близких взятки, откаты, сексуальные услуги, другие товары или привилегии.

Выявление признаков потенциальной коррупции в тюремной среде, понимание ее причин, а также планирование мер по сокращению коррупции – основные задачи для хорошо управляемых следственных изоляторов/исправительных учреждений. Удастся ли достичь этой цели, зависит в значительной степени от воли, потенциала и неподкупности тюремной администрации высшего уровня. Когда те, кто контролирует политическую систему, тюремную администрацию, сами учреждения или определенную смену или зону внутри учреждения, принимают или терпимо относятся к откатам, фаворитизму, подкупам или взяткам, это задает определенный тон и делает коррупцию на более низких уровнях приемлемой и ожидаемой. Например, если сам тюремный администратор предоставляет заключенных в качестве бесплатной рабочей силы друзьям или коллегам, все сотрудники получают соответствующий четкий сигнал о приемлемости эксплуатации заключенных для извлечения личной выгоды.

Риски как системной, так и специфической коррупции зависят от характера самих следственных изоляторов и тюрем. Как отметил один ученый в отношении тюрем, они по сути являются своего рода мини-правительствами, и, как в любом правительстве, их руководители должны обладать достаточными полномочиями, чтобы контролировать тех, кем управляют. «В то же время тюремная администрация должна подвергаться мощной системе внутреннего и внешнего контроля своего поведения, включая судебный и законодательный надзор, внимание со стороны средств массовой информации, профессиональные нормы и стандарты, строгий внутренний

контроль и инспекции, постоянные внутриведомственные оценки и открытость для внешних исследований» (DiIulio 1987, 235-36). Однако внешний надзор обеспечить трудно, так как отсутствие общественного интереса к тюремным проблемам и условиям означает отсутствие механизмов подотчетности перед обществом, которые могли бы способствовать эффективному контролю. Легко игнорировать то, что происходит в тюрьмах, потому что «работа сотрудников тюрем физически скрыта и не попадает в поле зрения общественности» (DiIulio 1987, 245).

Существует несколько причин такого отсутствия открытости. Задержанные на досудебном этапе, как и все неосужденные граждане в большинстве стран, сохраняют некоторые права в отношении неприкосновенности частной жизни, так что публичное распространение личной информации о них ограничено. Заключение теряет определенные права на частную жизнь после осуждения, но информация о них может по-прежнему защищаться в некоторой степени, в зависимости от юрисдикции и характера преступления. В частности, в случае преступников, чьи приговоры связаны с деятельностью банд или терроризмом, многие аспекты условий их содержания не обнародуются. В целом, учитывая растущую озабоченность в связи с террористической и гангстерской деятельностью, тюремные администрации зачастую неохотно раскрывают методы и процедуры обеспечения безопасности, а также отчеты о расследовании. В совокупности эти меры предосторожности создают атмосферу, в которой тюремные стены, помимо того, что не выпускают заключенных, не выпускают и общественность. Контроль жизни людей без прозрачности увеличивает вероятность коррупции.

Нехватка ресурсов, которая проявляется в переполненности, недостаточной укомплектованности персоналом и низкой оплате труда, также может способствовать коррупции. Нехватка персонала и переполненность создают возможности для коррупции за счет снижения надзора как над заключенными, так и над самим персоналом. Плохо оплачиваемые работники почти не в состоянии содержать самих себя или свои семьи без источника дополнительного дохода. Существует много исправительных систем по всему миру, которые обеспечивают питание, жилье, медицинское обслуживание, образование, отдых и развлечения заключенным, но чьи сотрудники не могут позволить себе те же преимущества, используя свою заработную плату. В беседе с сотрудниками исправительных учреждений Гаити, Сьерра-Леоне и других юрисдикций автор отметил, что под тяжестью такого финансового бремени сотрудники начинают чувствовать, что заключенные располагают большими правами и ресурсами, чем сами сотрудники. Переполненность, нехватка персонала, низкая заработная плата и отсутствие уважения становятся теми факторами, которые держат сотрудников в состоянии хронического стресса и способствуют появлению враждебности по отношению к заключенным и/или тюремной администрации.

Эти условия усугубляются плохим управлением, а в некоторых случаях – отсутствием письменных инструкций, определяющих соответствующие модели поведения и правила обращения с заключенными. Служащие не всегда понимают, что целью предварительного заключения является не наказание, а обеспечение присутствия задержанных на суде. Лица, задержанные по подозрению в совершении преступления, по юридическому определению не виновны и должны рассматриваться как обычные граждане в той степени, в которой это допускается мерами безопасности. После вынесения приговора осужденных направляют в тюрьму *в качестве* наказания, а не *для* наказания. Когда сотрудники не понимают правовые, философские и операционные ограничения своей работы, тогда то, что некоторые из них могли бы рассматривать как соответствующие меры, на самом деле попадает в категорию неэтичной или коррупционной практики.

Недостаток обучения ставит сотрудников в положение социальной изоляции и уязвимости, равно как и незнание того, что является правильным или неправильным в контексте их работы в тюрьме. Освоить, как применять силу, не самая сложная задача, а вот понять, когда и в каком объеме допустимо применять силу, требует знаний и длительной практики. Ненадлежащее применение силы является постоянной проблемой в следственных изоляторах и тюрьмах, а демонстрация тотального контроля сотрудников над заключенными может способствовать коррупции. Приемлемое поведение должно определяться законодательством, процедурами, организационными ценностями и кодексом поведения и обеспечиваться за счет обучения сотрудников для ознакомления с содержанием и порядком применения этих норм.

Когда тюремная администрация и общественность соглашаются с чрезмерным применением силы, создается атмосфера принятия коррупции, так как подразумевается, что все, что происходит с заключенными оправдано, потому что они этого заслуживают или просили об этом. Герои правоохранительных структур или вооруженных сил на телевидении и в кино часто применяют чрезмерную силу и получают вознаграждение за это – раскрывают преступление или одерживают победу над «плохими парнями». Сотрудники исправительных учреждений видят те же средства массовой информации, болеют за тех же героев и рассказывают свои собственные истории с подобным сюжетом.

Отсутствие систем контроля, расследования или отчетности на этапе досудебного задержания или пребывания в исправительном учреждении создает и впечатление, и реальность того, что неэтичное поведение со стороны сотрудников останется незамеченным и/или безнаказанным. Система без сдержек и противовесов внутри организации или извне становится уязвимой для коррупции. Если заключенные не имеют способа безопасно сообщать о злоупотреблениях или если сотрудники не защищены каким-либо законодательством, защищающим осведомителей, они, вероятно, останутся жертвами или пассивными участниками коррупционной деятельности.

## 5.2 Сокращение риска коррупции на этапе задержания/ исправительного наказания

Хотя система предварительного задержания/исправительного наказания по определению ставит некоторых людей в положение почти полного контроля над другими людьми, коррупция не должна становиться неизбежным результатом такой ситуации. Снижение риска коррупции в местах предварительного задержания/исправительного наказания частично зависит от индивидуального характера и начального отбора персонала, однако существует несколько мер, которые учреждение может применять с целью сокращения стимулов к коррупции и поощрения честного поведения.

### 5.2.1 Установить четкие определения того, что ожидается от сотрудников исправительных учреждений

- Сформулировать цель, набор основных ценностей и кодекс этики для учреждения, и распространить эту информацию среди сотрудников и общественности.
- Разработать и распространить письменные определения взяточничества и коррупции в контексте исправительного учреждения и указать, какие санкции могут быть применены.

- Разработать четкую политику в отношении личных контактов с заключенными и их семьями, принятия денежных форм благодарности и подарков, конфиденциальности, применения силы и обеспечения дисциплины среди заключенных.
- Разработать письменные инструкции и процедуры, определяющие, каким образом заключенные и сотрудники могут обжаловать решения или действия, которые могут отрицательно влиять на них.

### 5.2.2 Обеспечить обучение

- Включить инструктаж по кодексу этики в учреждении в программу ознакомительного и постоянного обучения сотрудников исправительных учреждений. Такая подготовка должна включать методы самооценки, которые позволяют персоналу анализировать свои собственные действия относительно кодекса этики.
- Ознакомить сотрудников с документами Организации Объединенных Наций, Совета Европы и других соответствующих международных организаций, например: *Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка*, с указанием того, как они соотносятся с национальными законами и процедурами.
- Обучать персонал и заключенных тому, как использовать механизмы подачи жалоб.

### 5.2.3 Создать механизмы обеспечения прозрачности

- Ввести должность независимого чиновника, рассматривающего жалобы граждан на государственные органы на самом высоком административном уровне (т.е. на уровне департамента исправительных учреждений), который будет доступен для заключенных, персонала и общественности.
- Обеспечить процесс независимой инспекции. Контроль может обеспечивать структура, которая полностью обособлена от тюремных служб, например, Инспекция пенитенциарных учреждений Ее Величества в Великобритании, или общепрофессиональная структура, например, Комиссия по аккредитации при Американской ассоциации исправительных учреждений.
- Содействовать доступу Международного комитета Красного Креста, организаций Amnesty International, Human Rights Watch и национальных правозащитных организаций к тюрьмам.
- Обеспечивать гражданский контроль. Муниципалитеты в Австралии, Канаде и других странах предусматривают институт «независимых посетителей тюрем», которые регулярно посещают тюрьмы, разговаривают с заключенными, сотрудниками и посетителями и дают рекомендации министру, ответственному за исправительные учреждения.
- Разрешить частную переписку без цензуры, посещения и телефонную связь между заключенными и их адвокатами или судебными органами, чтобы заключенные имели возможность сообщать о коррупционной практике или бесчеловечном обращении.

- Создать независимые программы помощи сотрудникам учреждений, чтобы помочь персоналу исправительных учреждений справляться с личными, семейными или финансовыми проблемами, прежде чем они будут вынуждены прибегать к коррупционной практике. Сотрудники таких программ также могут выявлять ситуации и слабые стороны в учреждении, которые могут способствовать коррупции, и сообщать о них должностным лицам, не нарушая конфиденциальности отдельных сотрудников.

### 5.3 Оценка коррупционных рисков в следственных изоляторах/ исправительных учреждениях

В настоящее время имеется лишь несколько инструментов доступных для оценки коррупции и ее риска в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. Существующие инструменты в первую очередь уделяют внимание наличию в учреждении политики предотвращения коррупции, а не выявлению лиц, которые могут быть подвержены или активно участвовать в коррупции. Кроме того, предпринято несколько попыток проведения комплексных, общесистемных оценок риска коррупции в конкретных исправительных системах. Две наиболее полезные модели на сегодняшний день – общесистемные отчеты по Филиппинам и Южной Африке.

Академия развития Филиппин (2007) в сотрудничестве с Управлением Уполномоченного по правам человека, Аудиторской комиссией, Департаментом бюджета и управления, а также Комиссией по гражданской службе провела комплексную оценку уязвимости системы исправительных учреждений Филиппин к коррупции. В докладе определены слабые места в таких областях, как финансовое управление и коммерческая деятельность администрации исправительных учреждений, особенно в части сельскохозяйственных программ исправительной службы. С точки зрения коррупции на уровне взаимоотношений персонала и заключенных, основной проблемой является потенциал для неконтролируемых контактов персонала с заключенными.

Помимо процедур управления, которые должны применяться ко всем государственным учреждениям и частному бизнесу, большинство рекомендаций доклада по Филиппинам соответствовали выводам, представленным в настоящем документе. В докладе подчеркивается необходимость руководства исправительного учреждения активно пресекать коррупцию, создавать и продвигать кодекс поведения, устанавливать правила поведения для сотрудников, которыми они могли бы руководствоваться в случаях, когда им предлагают подарки, и устанавливать процедуры внутренней отчетности для защиты осведомителей. Процедуры для удержания сотрудников от злоупотреблений своим служебным положением для извлечения личной выгоды предусматривали создание схем ротации персонала и удаление заключенных с позиций власти или контроля над другими заключенными. Исследование также включало в себя анализ тюрем в других странах, но, по-видимому, лишь незначительная часть практических результатов оказалась полезной для филиппинской исправительной службы.

В докладе, подготовленном для Инициативы тюремной реформы Южноафриканского гражданского общества, рассмотрена коррупция в тюрьмах Южной Африки (Muntingh 2006). Доклад определяет различные типы отношений в среде исправительных учреждений и различные категории коррупционной деятельности, обнаруженные в тюрьмах страны. В частности, в исправительной системе выявлены признаки, которые отличают коррупцию в этом контексте от коррупции в других секторах государственной службы. Ключевым фактором является

очень тесная связь, которая часто возникает между персоналом и заключенными. Персонал исправительных учреждений контролирует каждый аспект повседневной жизни заключенных, в том числе их доступ к предметам первой необходимости, к предметам роскоши и даже запрещенным предметам и видам деятельности. Это создает эффективную рыночную ситуацию, в которой предлагается вознаграждение на поставку дефицитных товаров, пользующихся высоким спросом. Во-вторых, государство как контролер устанавливает неравные отношения власти между тюремной бюрократией и населением тюрьмы. В-третьих, закрытый характер тюрем, а также тот факт, что они в значительной степени скрыты от глаз общественности и исключены из политического дискурса, ограничивает потенциал для повышения прозрачности. На этом фоне неэффективное управление, слабое руководство или организованная преступность может оказывать разрушительное воздействие на общее функционирование пенитенциарной системы и, в конечном счете, на права человека.

В дополнение к этим двум оценкам, деятельность двух подразделений в Великобритании может дать представление о типичных коррупционных рисках в тюрьмах и следственных изоляторах. Специальная группа по борьбе с коррупцией в лондонских тюрьмах (LPACT) базируется в Нью-Скотленд-Ярде и занимается борьбой с коррупцией среди сотрудников тюрем Лондона. В состав группы входят представители тюремной службы и сотрудники полиции. Деятельность группы охватывает Лондон и прилегающие территории. Группа уделяет особое внимание ключевым лицам, предположительно причастным к коррупционной деятельности, и их связям с криминальными элементами в обществе<sup>3</sup>.

Научно-исследовательский отдел Службы тюрем Шотландии проводит ежегодный опрос заключенных во всех тюрьмах. Опрос охватывает все аспекты тюремной жизни, в том числе обращение с заключенными со стороны персонала и других заключенных. Каждый заключенный заполняет опросник в частном порядке, помещает заполненную анкету в конверт, запечатывает его и лично вручает члену исследовательской группы. Все результаты передаются руководству тюрьмы в течение 20 рабочих дней после опроса; основные результаты размещаются в основных жилых помещениях, в которых размещены заключенные.

В различных странах и исправительных системах каждый отдельный следственный изолятор или тюрьма представляет собой сообщество администраторов, сотрудников и заключенных, которое является относительно небольшим и сплоченным. При наличии лидерства и решимости вполне возможно реализовать основные принципы и процедуры, которые позволяют обнаруживать признаки риска коррупции. Тюремный персонал обучается наблюдать за заключенными и выявлять изменения в их поведении или признаки потенциальных проблем, и эти навыки оттачиваются с опытом. Эти же навыки должны помочь при выявлении тех сотрудников, которые могут склоняться или допускать неуместное или неэтичное поведение, что может указывать на повышенный риск коррупции (вставка 4).

---

3 Министерство юстиции Великобритании, запрос о свободе информации 79199, ноябрь 2012 г.

**Вставка 4. Неприемлемое поведение сотрудников исправительных учреждений, которое служит предупредительным знаком риска коррупции:**

- Пьянство или употребление наркотиков в рабочее или нерабочее время.
- Чрезмерное использование мата на рабочем месте и проявления неконтролируемой агрессии.
- Постоянные жалобы о стрессе на работе и несправедливости руководства.
- Чрезмерный акцент на необходимости сотрудников держаться друг друга и поддерживать друг друга в случае жалоб заключенных или в отношениях с руководством.
- Наличие татуировок, указывающих на принадлежность к той или иной банде, или использование бандитского языка жестов.
- Обеспечение специальной защиты отдельных заключенных или интерес к отдельным заключенным.
- Случайное упоминание отдельных заключенных или разрешение заключенным использовать наводящие или личные рекомендации.
- Существенное повышение или сокращение подачи дисциплинарных рапортов или уведомлений об инцидентах.
- Повышение жестокости или контрабанды во время смены определенного сотрудника.
- Изменения доходов и/или способа жизни.

## 5.4 Необходимость точных инструментов оценки

Как показывает настоящее исследование, главным препятствием на пути к созданию комплексной стратегии по борьбе с коррупцией в тюрьмах и местах лишения свободы является отсутствие инструментов оценки. Исследования, поручения, а также независимые обзоры конкретных случаев применяются по факту определенной деятельности, а не как инструменты выявления распространенных рисков, которые длительный период присутствуют в учреждении или системе. Риски, выявленные в настоящем документе, основаны на профессиональных мнениях, но не были подтверждены научно разработанными инструментами оценки. Несмотря на то, что существует обширная литература по управлению исправительными учреждениями с точки зрения эффективности, систематическая оценка коррупционных рисков, особенно риска, связанного с взаимодействием между заключенными и персоналом, является недостаточной.

Как новое тематическое научное исследование, так и мета-анализ уже проведенных исследований необходимы для разработки систематических инструментов оценки риска коррупции. Долгосрочные исследования поведения сотрудников учреждений и восприятия этого поведения заключенными, например, могут улучшить процедуры проверки, учебные программы и ситуационную осведомленность о риске коррупции, затрагивающем отдельных должностных лиц, конкретные исправительные подразделения или учреждения и исправительные системы в целом. Отслеживание инцидентов и их взаимосвязи с конкретными сменами, работниками и объектами в самом учреждении, вместе с формированием базы данных может помочь определить проблемные области. Необходимо проводить контролируемые исследования о влиянии продолжительности смены, ротации работников, внутренней структуры учреждения и преимуществ для персонала. Фокус-группы, опросы и беседы с заключенными, которые отбывают наказание или уже освобождены, также могут внести свой вклад в базу знаний, необходимых для разработки инструментов оценки.

Такая амбициозная программа научного исследования, является несомненно сложной, но необходимой для эффективной оценки коррупционных рисков. Например, гипотезы профессиональных экспертов, приведенные в настоящем документе, можно проверить эмпирически, а полученные результаты можно быстро трансформировать в полезные рекомендации для администраций исправительных учреждений.

*Автор благодарит членов Комитета Международной ассоциации исправительных учреждений и тюрем по обучению и развитию персонала за предоставленную информацию, идеи и предложения при подготовке этой главы.*

## 5.5 Библиография

*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 1990. <http://bit.ly/1dtR5f7>.

Calderón, Verónica. 2009. “La cárcel más singular del mundo.” *El País*, 24 April. <http://bit.ly/1yVtaTA>.

Cook, Helen. 2014. “Drugs, Sex and Corruption in Philippines’ Largest Prison.” Indo-Asian News Service, 7 June. <http://bit.ly/1wxSvx1>.

Coyle, Andrew. 2007. “Governing, Leadership and Change.” In [http://www.ombudsman.gov.ph/docs/statistics/2007\\_bucor.pdf](http://www.ombudsman.gov.ph/docs/statistics/2007_bucor.pdf) *Handbook on Prisons*, edited by Yvonne Jewkes. Cullompton, UK: Willan.

Development Academy of the Philippines. 2007. *Pursuing Reform through Integrity Development in the Bureau of Corrections*. Manila. <http://bit.ly/1EMD2zs>.

DiIulio, J. J. 1987. *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management*. New York: Free Press.

Gilbert, Jack. 2014. “Meet the Man Who Thrived in Bolivia’s Cocaine Prison.” *Vice News*, 15 June. <http://bit.ly/1lpwhxn>.

Morella, Cecil. 2014. “Prison Sex and Drugs Scandal Shocks Philippines.” Agence France-Presse, 16 December. <http://bit.ly/15Lilby>.

Muntingh, L. M. 2006. *Corruption in the Prison Context*. Cape Town: Civil Society Prison Reform Initiative. <http://bit.ly/1uvi8Po>.

*Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Adopted by the United Nations General Assembly in 2002 and entered into force in 2006. <http://bit.ly/1tpwDsN>.

*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Geneva, 1955, and approved by the Economic and Social Council in 1957 and 1977. <http://bit.ly/1Lh78Q0>.

Sudaryono, Leopold. 2013. “Overcrowding Crisis: A Disintegrating Justice System Is Causing Rampant Prison Overcrowding.” *Inside Indonesia* 113 (July–September). <http://bit.ly/1zi3QJd>.

VOA (Voice of America). 2013. “Drugs, Corruption Rampant in Indonesian Prisons.” 31 July. <http://bit.ly/1DauUb2>.

## 6. Выводы

Софи А. Шютте и Ричард И. Мессик

### 6.1 Необходимые меры: комплексный анализ коррупционных рисков в системе уголовного правосудия

Когда правосудие можно купить, оно не стоит ни копейки. Равенство перед законом нельзя продавать тому, кто предложит большую цену. Равенство – это, скорее, принцип жизни, который реализуется специальными институтами и должен быть объектом постоянного надзора и контроля. Когда служащие правосудия подчиняют себе закон в обмен на денежные взятки или привилегии в натуральной форме – теряя материалы дела, доказательства или даже подозреваемых, затягивая разбирательства, вынося сомнительные приговоры или предоставляя заключенным льготный режим – подрывается доверие общественности к институтам юстиции. Граждане могут прибегать к механизмам неформального правосудия, иногда управляемого боевиками или террористами, народными мстителями или мафиозными структурами, с целью разрешения конфликтов и обеспечения своих прав. В конечном счете, подрывается легитимность государства.

Как органы, обеспечивающие правосудие государства, институты системы правосудия имеют решающее значение для эффективного осуществления антикоррупционного законодательства и стратегий по борьбе с коррупцией. Но когда институты системы правосудия сами поражены коррупцией, ни одна антикоррупционная стратегия никогда не станет успешной. К сожалению, международные показатели, например, Барометр мировой коррупции организации Transparency International и Индекс верховенства права Всемирного проекта правосудия регулярно указывают на низкое общественное восприятие честности и неподкупности институтов системы правосудия. На самом деле, во многих странах полиция и судебные органы возглавляют списки тех, кого принято считать наиболее коррумпированными.

Тем не менее, довольно сложно найти систематические данные о масштабах коррупции. Опросы, основанные на личном опыте респондентов, позволяют определить, давали ли они взятки в течение последнего года или в течение аналогичного периода, но при этом респонденты не расскажут, кто именно требовал взятку и кто получил от нее выгоду. Был ли это адвокат, секретарь суда или судья? Конкретный пример взяточничества может касаться нескольких чиновников низкого уровня, которые дополняют свои скудные зарплаты, или широкую сеть коррумпированных высокопоставленных чиновников.

Кроме того, такие опросы, как правило, ограничиваются прямой формой взятки; они не оценивают злоупотребление влиянием, конфликт интересов, кумовство, вымогательство и другие формы коррупции. Эти преступления намного сложнее наблюдать. Иногда внезапно возникающий скандал позволяет заметить более коварные формы коррупции. Хотя подобные разоблачения не дают полного представления о коррупции в той или иной юрисдикции и не обеспечивают систематических данных о динамике изменений, тем не менее, они могут указывать на слабые стороны системы и коррупционные риски.

В предыдущих главах делался акцент на картировании рисков коррупции на различных этапах цепи уголовного правосудия на основе имеющихся исследований, случаев и неподтвержденной

информации, а также исходя из логики коррупции: возможность плюс стимул, сдерживаемый риском обнаружения. Поскольку описанные в литературе исследования, опросы и инструменты оценки в большей степени сконцентрированы на конкретных учреждениях в системе уголовного правосудия, настоящая публикация также организована с учетом этой логической структуры. Тем не менее, есть некие общие черты и отличия между различными институциональными параметрами и группами субъектов с точки зрения рисков, с которыми они сталкиваются, и инструментов оценки, которые применяются на каждом этапе.

### 6.1.1 Общность рисков и инструментов оценки

Как и в других областях государственного сектора, назначение и набор персонала в систему уголовного правосудия особенно уязвимы к злоупотреблению влиянием и фаворитизму. Необходима тщательная проверка при отборе судей и прокуроров, потому что после их отбора, гарантии их независимости крайне затрудняют возможность их отстранения. Общей особенностью системы уголовного правосудия на всех этапах является высокая степень дискреционных полномочий, предоставленных персоналу, и ограниченный внешний надзор, учитывая необходимость обеспечения безопасности и конфиденциальности: тюремные стены, помимо того, что не выпускают заключенных, не выпускают и общественность. Технический язык судопроизводства представляет собой дополнительный барьер для общественного контроля. Официальные методы подачи жалоб зачастую четко не определены, а результаты не публикуются.

К общим инструментам, которые могут быть использованы для оценки степени уязвимости этих институтов и процессов, относятся опросы о личном опыте граждан, а также общие институциональные оценки, хотя они зачастую не сосредоточены исключительно на коррупционных рисках. Часто они основаны на анализе законодательства и качественных оценках посредством интервью и дискуссий в фокус-группах с участием должностных лиц организации, которые являются объектом исследования. Оценки, которые охватывают целый ряд заинтересованных сторон, проводят крайне редко. Тем не менее, существует несколько инструментов, в т.ч. и для судов, которые охватывают различных заинтересованных сторон как внутри, так и за пределами соответствующего института (см. таблицу 3 в главе 4 «Судебный процесс»).

### 6.1.2 Отличия рисков и инструментов оценки

Самое важное различие между основными субъектами, рассмотренными в данном исследовании, связано с их положением в структуре подотчетности государства. Расследование, судебное преследование и исправительное наказание обычно являются прерогативой исполнительной власти, в то время как судебная система и некоторые органы прокуратуры являются независимыми органами.

Подобно персоналу и администрации исправительных учреждений, полиция находится под прямым контролем правительства и, следовательно, уязвима к политическому вмешательству. Существуют вертикальные и горизонтальные механизмы обеспечения подотчетности и контроля. Тем не менее, в полиции часто возникает сильный командный дух и внутренняя культура, которая затрудняет контроль, в т.ч. со стороны внутреннего начальства.

Необходимость независимости прокуроров и судей ограничивает существование формальных механизмов горизонтальной подотчетности, хотя чаще всего отсутствие независимости

от вмешательства извне, совпадает с системной коррупцией в этих учреждениях. Иногда злоупотребляют отстаиванием независимости в качестве аргумента против внешних механизмов подотчетности. Кроме того, эти учреждения требуют высокой степени профессионализации, формируют кадры из сравнительно небольшого числа кандидатов и используют профессиональную терминологию, которая не является легкодоступной для каждого.

В то время как изоляция правоохранительных и судебных учреждений может в первую очередь основываться на культуре, знаниях и формальной независимости, следственные изоляторы и исправительные учреждения буквально заперты от глаз общественности. Это еще больше затрудняет внешние оценки и общественный контроль. Существует очень мало систематических исследований о коррупции в тюрьмах. Возможно, предубеждение против заключенных как преступников играет определенную роль в низком уровне интереса к данной проблеме со стороны исследователей, доноров и населения в целом.

Большинство инструментов оценки анализируют или полицию, или судебную систему, скорее всего, потому, что эти секторы наиболее видимы для общественности. У полиции есть самый прямой и непосредственный контакт с гражданами, а судебная система привлекает наибольшее внимание средств массовой информации. Но нет никаких причин полагать, что методы, используемые для оценки этих двух секторов, не могут так же использоваться для оценки прокуратуры и исправительных учреждений. Опросы об отношении к коррупции, которые в настоящее время почти исключительно применяются к полиции, могли бы дать важное понимание ценностей и мнений персонала в других частях системы.

### 6.1.3 Необходимость комплексных инструментов оценки рисков и доступной отчетности

Комплексный анализ коррупции в системе уголовного правосудия в целом крайне ограничен. Хотя было проведено несколько исследований коррупции в полиции или в судебной системе, но взаимозависимость субъектов остается неизученной. Официальные организации, составляющие эту систему, являются естественными отправными точками для анализа. Но когда речь идет о проведении реформ и всеобъемлющей стратегии по борьбе с коррупцией, лишь секторальный ракурс позволит установить взаимосвязи и взаимозависимости в системе уголовного правосудия.

Это относится и к изучению фактической коррупции, и к оценке рисков. Поскольку организации-доноры все меньше внимания уделяют отдельным организациям, и тяготеют к более комплексной поддержке реформ в системе правосудия, необходимы новые комплексные инструменты оценки риска коррупции, в т.ч. основанные на комбинации нескольких менее масштабных инструментов. Начать можно было бы с Инструментария УНП ООН для оценки системы уголовного правосудия. Среди всех доступных инструментов именно этот метод ближе всего к комплексной оценке всей судебной системы и позволяет получить полезную контекстную информацию. Его можно адаптировать для выявления коррупционных рисков на каждом этапе цепи правосудия. Такие инструменты также могут быть скорректированы и применены к системе гражданского правосудия.

В настоящем издании рассмотрены проблемы существующих инструментов оценки риска коррупции. Несмотря на разработанные методологии и инструменты, отчеты о результатах их применения носят ограниченный характер. Более открытая и доступная информация о фактическом использовании этих инструментов помогла бы продемонстрировать их адекватность или пробелы. Впоследствии методологии можно корректировать, а исследования проводить в дополнительных сферах или в той же сфере для контроля динамики изменений.

## Приложение: Вопросы, которыми руководствовались авторы при написании глав

- Каковы основные виды деятельности и обязанности в этой функции? Какие субъекты принимают участие в ее осуществлении?
- Каковы общие коррупционные риски в этой функции по данным имеющейся литературы, оценок, исследований и освещения в СМИ? Дополнительные вопросы для рассмотрения: В какие моменты должностные лица действуют по своему усмотрению? Какой контроль предусмотрен в этих точках принятия решений? В каких точках дискреционные полномочия наиболее значимы, а надзор затруднен или отсутствует? Каковы распространенные формы коррупции? В этом разделе авторы могут комментировать различия в правовых системах и дискреционные полномочия конкретных субъектов.
- Каковы имеющиеся инструменты оценки для определения степени и распространенности коррупционных рисков в конкретной функции? Кратко опишите каждый из них с указанием организации, которая разработала инструмент, область его применения и основные результаты. Также можно включить инновационные одноразовые оценки, которые еще не применяли в других областях.
- Выберите один или два инструмента и представьте по каждому из них анализ сильных и слабых сторон: насколько широко он охватывает определенную функцию и насколько затратным является его использование с точки зрения финансов и времени. Кто участвует в процессе оценки? Кратко опишите опыт его применения. При отсутствии инструментов, опишите, каким должен быть инструмент оценки.
- Представьте краткое резюме о том, позволяют ли существующие инструменты оценки оценить общие риски, описанные в первой части. Существуют ли риски, которые не были учтены этими инструментами? Нужно ли скорректировать инструменты оценки? Были ли результаты оценки учтены в процессе реформирования? Нужно ли разрабатывать новые инструменты?



Антикоррупционный ресурсный центр U4  
Институт им. Кристиана Микельсена (СМИ)  
Тел.: +47 47 93 80 00  
Факс: +47 47 93 80 01  
u4@u4.no  
www.U4.no

Почтовый адрес:  
P.O.Box 6033 Bedriftssenteret  
N-5892 Bergen, Norway

Офис:  
Jekteviksbakken 31, Bergen

Данная публикация центра U4  
также доступна по адресу:  
[www.u4.no/publications](http://www.u4.no/publications)

**ИНДЕКСИРУЕМЫЕ СЛОВА:**  
Уголовное правосудие, судебная система,  
расследование, полиция, прокуратура,  
судебный процесс, заключение под  
стражу, исправительные учреждения,  
коррупция, оценка

**ФОТО**  
mayu\*\* на flickr.com

Английское издание:  
Corruption risks in the criminal justice chain  
and tools for assessment

Данное издание Антикрупционного ресурсного центра U4 адресована политикам развивающих стран, их гражданам и партнерам U4 среди организаций-доноров и посвящена этапам уголовного процесса, на которых наиболее вероятно возникновение коррупции: расследование, уголовное преследование, судопроизводство и лишение свободы. В каждой главе рассматривается отдельный этап, определены основные стороны, принимающие решения, задачи, которые они выполняют, наиболее распространенные формы коррупционного риска, имеющиеся инструменты оценки этих рисков. Кроме того, при наличии достаточного опыта проанализирована польза применения тех или иных инструментов оценки. Хотя в публикации рассматриваются определенные базовые подходы к управлению рисками, основное внимание уделено анализу и оценке проблем.

Многое из того, что известно о коррупции на разных этапах системы уголовного правосудия, является опытом развитых стран. Однако во многих случаях движущие силы коррупции одинаковы во всех странах. При использовании имеющегося набора инструментов оценки коррупционных рисков на этапе уголовного процесса и рассмотрения апелляций, специалистам-практикам крайне сложно определить те элементы общих инструментов оценки, которые позволяют оценить конкретные коррупционные риски. В заключительной части данного исследования подчеркивается важность использования комплексных инструментов оценки коррупционных рисков и обеспечения доступной отчетности. Только отраслевой ракурс позволит определить взаимосвязи и взаимозависимости в цепи уголовного правосудия, обеспечив мощный фундамент для целевых реформ и комплексной стратегии по борьбе с коррупцией.