



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
15 January 2020
Russian
Original: English

Группа по обзору хода осуществления

Одиннадцатая сессия

Вена, 8–10 июня 2020 года

Пункт 4 предварительной повестки дня**

**Ход осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Резюме	2
Германия	2

* Переиздано по техническим причинам 31 марта 2020 года.

** [CAC/COSP/IRG/2020/1](#).



II. Резюме

Германия

1. Введение. Обзор правовой и институциональной основ Германии в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Германия подписала Конвенцию 9 декабря 2003 года и сдала на хранение свою ратификационную грамоту 12 ноября 2014 года. Международные договоры являются неотъемлемой частью внутреннего законодательства Германии согласно соответствующему акту парламента, принятому на основании статьи 59 Основного закона Германии (ОЗ). Таким образом, Конвенция имеет статус федерального закона.

Германия является федеративной парламентской республикой, в состав которой входят 16 земель (Länder). В таких сферах, как предупреждение коррупции и возвращение активов, законодательные полномочия федерации и федеральных земель являются параллельными (ст. 70–74 ОЗ).

Обзор хода осуществления Германией глав III и IV Конвенции был проведен в четвертом году первого цикла функционирования Механизма обзора. Оценки существующей в Германии системы борьбы с коррупцией и отмытием денег проводились также Группой государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группой разработки финансовых мер борьбы с отмытием денег (ФАТФ) и Программой оценки финансового сектора (ПОФС) Международного валютного фонда.

Национальное законодательство по вопросам борьбы с коррупцией и возвращения активов включает, в частности, ОЗ, Уголовный кодекс (УК), Федеральный бюджетный кодекс (ФБК), Закон о федеральных гражданских служащих (ЗФГС), Закон о статусе федеральных гражданских служащих (ЗСФГС), Закон о борьбе с ограничениями конкуренции (ЗБОК), Закон о свободе информации (ЗСИ), Закон о противодействии отмытию денег (ЗПОД) и Закон о международной правовой помощи по уголовным делам (ЗМПП).

К числу соответствующих органов, на которые возложена задача предупреждения коррупции и возвращения активов, относятся Федеральное министерство внутренних дел, строительства и регионального развития (МВД), Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей (ФМЮЗП), Высшее ревизионное учреждение (ВРУ), Подразделение финансовой разведки (ПФР), Федеральное управление юстиции (ФУЮ), Федеральное ведомство уголовной полиции (ФВУП) и компетентные органы (прокуратура и суды) федеральных земель.

2. Глава II. Меры по предупреждению коррупции

2.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции; орган или органы по предупреждению и противодействию коррупции (ст. 5 и 6)

В своих усилиях по предупреждению коррупции власти Германии опираются на существующую в стране нормативно-правовую базу, составными элементами которой являются различные положения уголовного права и законодательства по вопросам публичной службы, а также другие административно-правовые нормы, действующие как на федеральном уровне, так и на уровне федеральных земель. Тридцатого июля 2004 года Кабинет министров Германии принял Директиву по предупреждению коррупции в федеральной администрации (ДПК), в которой обозначены ключевые компоненты стратегии федеральной

администрации в области предупреждения коррупции и которая требует, в частности, от каждого федерального административного органа и других органов, получающих федеральное финансирование, разработать эффективные внутренние меры по предупреждению коррупции и назначить соответствующего координатора. Кроме того, в 1995 году была принята Антикоррупционная стратегия Постоянной конференции министров внутренних дел федеральных земель (КМВД), закрепляющая основные направления усилий по предупреждению коррупции на уровне федеральных земель.

Практические меры по обеспечению выполнения ДПК и ее периодическому обновлению координируются межведомственной рабочей группой, в состав которой входят координаторы по вопросам предупреждения коррупции и эксперты подразделений внутреннего аудита.

В Германии не проводилась оценка эффективности осуществления стратегии в области предупреждения коррупции, особенно в тех секторах, которые считаются наиболее подверженными коррупции.

В стране существуют несколько органов на федеральном и земельном уровнях, отвечающих за координацию вышеупомянутых антикоррупционных стратегий и контроль за их реализацией. Ведущее подразделение по вопросам предупреждения коррупции было создано в Министерстве внутренних дел (Управление DG I 3). Подразделения внутреннего аудита и координаторы по вопросам предупреждения коррупции также принимают активное участие в профилактической деятельности и могут отслеживать и оценивать любые признаки коррупционных деяний.

Высшее ревизионное учреждение, имеющее, согласно Конституции, статус независимого органа, осуществляет мониторинг некоторых аспектов выполнения ДПК федеральными административными органами и представляет свои замечания по докладам МВД о выполнении ДПК, которые ежегодно вносятся на рассмотрение парламента (Бундестага). Бундестаг осуществляет надзор за выполнением ДПК в качестве конечной инстанции и может выносить решения, которые должны приниматься во внимание федеральной администрацией. Во всех федеральных землях имеются автономные и независимые аудиторские учреждения, круг полномочий которых во многом схож с полномочиями ВРУ.

Германия принимает активное участие в различных международных и региональных антикоррупционных инициативах, проектах и программах. Германия является членом ГРЕКО, Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок, Рабочей группы ОЭСР по обеспечению честности и неподкупности высших публичных должностных лиц и Рабочей группы «Группы двадцати» по борьбе с коррупцией.

Публичный сектор; кодексы поведения публичных должностных лиц; меры в отношении судебных органов и органов прокуратуры (ст. 7, 8 и 11)

Правовую основу для регулирования порядка приема на работу, продвижения по службе, выплаты вознаграждения и выхода в отставку гражданских служащих обеспечивают Основной закон, Закон о федеральных гражданских служащих, Закон о статусе федеральных гражданских служащих и соответствующие федеральные законы и законы федеральных земель.

Прием на работу в государственные органы осуществляется в индивидуальном порядке. Отбор кандидатов производится с учетом их способностей, квалификации и профессиональных достижений. Этот принцип закреплен в конституционном праве, а именно в пункте 2 статьи 33 Основного закона, а также в соответствующих федеральных законах и законах федеральных земель, касающихся гражданских служащих. Как правило, объявления о вакансиях, для заполнения которых требуются внешние кандидаты, размещаются в открытом доступе. После вводного инструктажа новые сотрудники проходят подготовку по

вопросам предупреждения коррупции и знакомятся с соответствующими кодексами поведения.

Согласно требованиям ДПК, при отборе, обучении и ротации лиц, занимающих должности, уязвимые с точки зрения коррупции, должны использоваться специально оговоренные процедуры.

Критерии для кандидатов, избираемых на федеральные публичные должности, предусмотрены в ОЗ и Федеральном законе о выборах. Правила, установленные для кандидатов на выборные должности на государственном и местном уровнях, сопоставимы. Наличие судимости за совершение некоторых уголовно наказуемых преступлений автоматически лишает кандидатов права претендовать на соответствующие должности (ст. 45(1) УК), что также относится и к случаям совершения кандидатами актов подкупа (ст. 108 (e) (5) УК).

Политические партии должны представлять Председателю Бундестага ежегодные финансовые отчеты с подробной информацией об их активах, обязательствах, доходах и расходах как во время проведения избирательных кампаний, так и в обычный период (ст. 23(1) Закона о политических партиях (ЗПП)). Анонимные пожертвования (до 500 евро) и взносы наличными денежными средствами (до 1 000 евро) разрешены, однако в случаях, когда сумма пожертвования превышает 10 000 евро, подробная информация об этом пожертвовании должна доводиться до сведения общественности (ст. 25 ЗПП). Если парламентарии или кандидаты получают пожертвования для политических партий напрямую, они обязаны сообщать об этом и передавать их казначею своей партии (ст. 25 ЗПП). Кроме того, статья 23а ЗПП предусматривает, что финансовые отчеты должны проверяться Председателем Бундестага.

Германия поощряет добросовестность, ответственность и честность среди публичных должностных лиц и включила соответствующие положения, в частности в УК, ЗФГС и ЗСФГС. Существуют ограничения, касающиеся принятия даров и работы по совместительству (ст. 60 и последующие статьи ЗФГС; ст. 33 и последующие статьи ЗСФГС; и ст. 108e и 331 и последующие статьи УК). Эти нормативные положения дополняются соответствующими руководящими указаниями и административными правилами.

Неотъемлемой частью Директивы по предупреждению коррупции являются Антикоррупционный кодекс поведения и Инструктивные указания для руководящих сотрудников и высшего руководства публичных органов и ведомств, причем оба этих документа являются обязательными для федеральных административных органов. Хотя действие Директивы распространяется на федеральные министерства, в ней отсутствуют конкретные указания относительно обязательности ее выполнения министрами. Отдельные кодексы поведения предусмотрены для членов Бундестага и должностных лиц на уровне федеральных земель.

Никакой специально установленной системы законодательных или административных мер, которые позволяли бы всесторонне регулировать порядок информирования о неправомерных действиях в публичном секторе, в стране не существует. Общие положения о защите добросовестных осведомителей от дискриминации можно найти в ОЗ, УК, Гражданском кодексе, трудовом законодательстве и решениях судебных инстанций.

Что касается коллизий интересов, то статьи 20 и 21 Федерального закона об административном судопроизводстве и положения аналогичных законов федеральных земель исключают участие в соответствующих административных процедурах лиц, которые, в частности, аффилированы с компаниями, чьи интересы при этом затрагиваются, или которые в результате этих процедур могут извлечь прямую выгоду или понести прямой ущерб. Гражданские служащие могут заниматься по совместительству конкретно обозначенными в законе видами оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности, если это разрешено и

не противоречит или не препятствует выполнению ими своих основных служебных обязанностей (ст. 97–101 ЗФС).

Гражданские служащие должны сообщать своим руководителям о финансовых и нефинансовых обязательствах и интересах (включая интересы третьих сторон), в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их официальных функций, с тем чтобы руководители могли принять надлежащие меры. Это касается работы по совместительству и деятельности после завершения государственной службы.

Ограничения в отношении трудоустройства после выхода в отставку и связанные с этим требования о раскрытии информации для действующих и бывших членов Федерального правительства и парламентских статс-секретарей предусмотрены в Законе о регулировании правового статуса членов Федерального правительства и Законе о правоотношениях парламентских статс-секретарей.

Члены Бундестага могут работать по совместительству при условии соблюдения требований Кодекса поведения членов Бундестага, касающихся раскрытия и публикации соответствующей информации. Кроме того, Кодекс требует от них раскрывать информацию о дарах (на сумму свыше 200 евро), пожертвованиях (на сумму свыше 5 000 евро) и внеслужебной деятельности, включая спонсируемые поездки (стоимостью свыше 5 000 евро). Каждый член Бундестага, получающий вознаграждение за деятельность, имеющую отношение к предмету предстоящего обсуждения в том или ином комитете Бундестага, должен до начала обсуждения раскрыть в качестве члена этого комитета любую связь между такого рода интересами и предметом предстоящего обсуждения, если только об этом со всей очевидностью не свидетельствует информация, опубликованная согласно требованиям Кодекса. Данное обязательство не действует при проведении прений и дискуссий на пленарных заседаниях. Члены Бундестага не обязаны сообщать о своих деловых взаимоотношениях с лоббистами и другими третьими сторонами, а также об обязательствах или значительных активах, за исключением случаев их участия в акционерном капитале частной корпорации или товарищества, где они владеют более чем 25 процентами голосующих акций.

Нарушение вышеуказанных законов или кодексов публичными должностными лицами может повлечь за собой дисциплинарные или иные меры наказания.

Закон о судостроительстве (ЗС) устанавливает требования в отношении назначения федеральных судей и порядок их назначения, а также регулирует их внеслужебную деятельность и соблюдение ими дисциплинарных норм. Закон о федеральных гражданских служащих может применяться в отношении федеральных судей, если только ЗС не предусматривает иное. Поэтому требования ДПК распространяются на федеральных судей в той мере, в какой это не подрывает их судебную независимость, установленную в соответствии с Основным законом.

Кроме того, имеется ряд соответствующих законов, которые призваны обеспечить честность и неподкупность судей (например, ст. 41 и 42 Гражданского процессуального кодекса (ГПК), касающиеся процедуры отвода судей). Судьи должны информировать председателей судов о коллизиях интересов и внеслужебной деятельности, если таковые имеют место. Судьи обязаны проходить текущую профессиональную подготовку и подготовку по вопросам служебной этики на курсах, организуемых Германской судебной академией. Такая подготовка также доступна для прокуроров и других категорий сотрудников судебной системы.

На государственных обвинителей распространяется действие общих законов и положений о гражданской службе, о которых говорилось выше.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

Публичные закупки в Германии децентрализованы, и каждый публичный орган проводит закупки, руководствуясь в разных случаях положениями разных законов. Основные правила, регулирующие закупки, сумма которых превышает пороговые значения, оговоренные в соответствующих законодательных актах Европейского союза (Директивы 2014/23/EU, 2014/24/EU и 2014/25/EU), предусмотрены Законом о борьбе с ограничениями конкуренции. В тех же случаях, когда сумма закупок для федеральных нужд не достигает установленных пороговых значений, закупки проводятся в соответствии с общими принципами, изложенными в статье 55 Федерального бюджетного кодекса, а также в Положении о порядке заключения контрактов на поставку товаров и оказание услуг стоимостью ниже пороговых значений, установленных Европейским союзом (ПКНП), и в действующих законах федеральных земель. При этом в отношении контрактов на выполнение общественных работ действует особый режим.

Все этапы закупочных процедур должны быть понятны всем участникам торгов и доступны для их контроля (ст. 97(1) ЗБОК). Уведомления о проведении конкурсов на заключение контрактов, критерии отбора участников и уведомления о заключении контрактов должны публиковаться заранее.

Закон о борьбе с ограничениями конкуренции предусматривает как обязательные (ст. 123), так и дискреционные (ст. 124) основания для отстранения подрядчиков от участия в торгах. Согласно ПКНП аналогичный порядок действует и в отношении закупок, сумма которых не достигает пороговых значений, установленных Европейским союзом (ст. 31). Ожидается, что в конце 2020 года в сети будет размещен национальный конкурсный реестр, где будут перечислены компании, которые в соответствии с Законом о борьбе с ограничениями конкуренции могут или должны быть отстранены от участия в торгах. Предпринимаются также шаги, направленные на цифровизацию закупочных процессов и усовершенствование процедур сбора данных и отчетности.

Отвечающие за закупки должностные лица, имеющие личную заинтересованность в результатах закупок, к проведению торгов не допускаются (ст. 6(1) Положения о порядке заключения публичных контрактов (ППК)).

При проведении торгов для заключения контрактов на закупки, сумма которых превышает пороговые значения, установленные Европейским союзом, проигравшие участники могут потребовать пересмотра принятых по результатам торгов решений, обратившись для этого в независимый орган (например, один из судов по делам о закупках, учрежденных в соответствии с ЗБОК). В других случаях участники торгов могут добиваться возмещения ущерба в рамках гражданского судопроизводства. Аудиторские проверки закупочных процедур могут проводиться Высшим ревизионным учреждением или местными ревизионными органами.

Требования и процедуры, касающиеся утверждения бюджета, управления бюджетным процессом, периодической отчетности и ведения финансового и бухгалтерского учета, предусмотрены в Основном законе, Федеральном бюджетном кодексе, Законе о принципах формирования бюджета, законах о годовом бюджете и различных административных положениях. Сопоставимые положения содержатся также в конституциях и финансовых регламентах федеральных земель.

Проект бюджетного плана утверждается законом о бюджете после проведения консультаций в Бундестаге и Бундесрате. Отчеты по бюджетным счетам являются общедоступными, а информация об исполнении бюджета регулярно доводится до сведения граждан. Финансовый аудит и аудит эффективности исполнения бюджета проводятся ВРУ.

В соответствии с требованиями ДПК органы федеральной администрации обязаны внедрять у себя эффективные системы управления рисками.

В публичных органах, в зависимости от их размера, должны быть также созданы подразделения внутреннего аудита для проведения внутренних аудиторских проверок в соответствии со стандартами Института внутренних аудиторов. Министерство внутренних дел, строительства и регионального развития регулярно организует проведение совещаний сотрудников подразделений внутреннего аудита для обмена опытом и стандартизации аудиторских процедур.

Меры по обеспечению сохранности финансовой документации, относящейся к публичным финансам, в том числе минимальные сроки ее хранения, предусмотрены Федеральным бюджетным кодексом (ст. 70–79), Уголовным кодексом и соответствующими административными положениями и руководствами.

Публичная отчетность; участие общества (ст. 10 и 13)

Закон о свободе информации (ЗСИ) предоставляет любому лицу право доступа к информации, находящейся в ведении федеральных органов, при условии соблюдения ограничений, установленных для защиты государственных и частных интересов. Многие федеральные земли имеют свое собственное законодательство, которое в значительной степени соответствует ЗСИ.

Закон о свободе информации не обязывает органы федеральной администрации принимать конкретные и единообразные меры по обеспечению его применения и не уточняет, какими должны быть содержание и форма запросов о предоставлении информации на основании ЗСИ и кому такие запросы должны быть адресованы; каждый орган может устанавливать соответствующие системы и процедуры с учетом собственной специфики.

Согласно ЗСИ функции по надзору за исполнением Закона возложены на Федерального уполномоченного по вопросам свободы информации (ФУСИ). Жалобы на решения об отказе в удовлетворении запросов о предоставлении информации на основании ЗСИ могут быть поданы Федеральному уполномоченному или в административные суды. В первом случае Федеральный уполномоченный может поддержать решение соответствующего органа или не согласиться с ним и потребовать его пересмотра.

Недавно Германия ввела в действие законодательные меры, направленные на повышение прозрачности и поощрение участия общественности в процессах принятия решений. Например, Закон об открытых данных (2017 год) требует от федеральной администрации заранее публиковать данные, относящиеся к категории открытых данных. Портал www.govdata.de обеспечивает доступ к данным, касающимся вопросов административного управления.

Закон об электронном правительстве послужил основой для правительственной программы «Цифровое государственное управление в 2020 году». Закон о расширении доступа к государственным услугам в режиме онлайн (ЗДГУ) обязывает Федеральное правительство и правительства федеральных земель предлагать населению свои административные услуги в электронной форме на веб-порталах государственных услуг и объединить эти порталы в единую сеть к концу 2022 года.

Федеральное правительство ежегодно публикует доклады о принятых им мерах по предупреждению коррупции (доклады МВД) и Доклад о положении дел с коррупцией на национальном уровне (Доклад КМВД). Федеральные земли также публикуют доклады о коррупционных рисках, которые готовятся КМВД или их собственными министерствами.

Федеральное правительство проводит работу в целях повышения осведомленности общественности о проблемах коррупции, используя для этого, в том числе, правительственные веб-сайты, прессу, каналы связи с общественностью и специально издаваемые брошюры. В школах и университетах Германии также внедрены различные образовательные программы и инициативы, нацеленные на борьбу с коррупцией.

Власти обращаются к соответствующим заинтересованным сторонам (ассоциациям, отраслевым структурам и группам экспертов) с просьбами вносить свои замечания и предложения по законопроектам в соответствии с Совместными правилами процедуры Федерального правительства и размещают их на своих веб-сайтах.

Органы, отвечающие за борьбу с коррупцией, известны общественности, и любое лицо может сообщить им о факте коррупции или о других преступных деяниях, в том числе анонимно.

Частный сектор (ст. 12)

Меры, направленные на предупреждение коррупции в частном секторе, предусмотрены такими законодательными положениями и инструментами правового регулирования, как Торговый кодекс (ТК), Закон об акционерных обществах (ЗАО), Закон о компаниях с ограниченной ответственностью (ЗКОО), Закон о торговле ценными бумагами (ЗТЦБ) и Кодекс корпоративного управления (ККУ).

Как правило, германские компании должны применять германские стандарты бухгалтерского учета; Международные стандарты финансовой отчетности являются обязательными для компаний, ориентированных на рынки капитала, в случаях, когда они представляют консолидированную финансовую отчетность. Проверять финансовую отчетность компаний, ориентированных на рынки капитала, уполномочены Группа по обеспечению соблюдения требований к финансовой отчетности и Федеральное ведомство финансового надзора (ФВФН). Статья 283 УК и статьи 238, 239, 246 и 264 ТК запрещают практиковать способы ведения бухгалтерского учета, перечисленные в пункте 3 статьи 12 Конвенции. Несоблюдение правил ведения бухгалтерского учета может повлечь за собой наказание, предусмотренное статьей 334 ТК за совершение административного правонарушения. Серьезные нарушения обязательных требований в отношении ведения бухгалтерского учета и отчетности считаются уголовно наказуемыми деяниями в соответствии со статьей 331 ТК и статьей 283 УК.

В целях выработки общих стратегий борьбы с коррупцией и поощрения честности, неподкупности и прозрачности внутри страны и за ее пределами федеральные власти и частный сектор выступили с рядом совместных инициатив (например, с инициативой «Альянс за честность и неподкупность»).

Торговый реестр, Реестр кооперативов и Реестр прозрачности компаний содержат информацию об идентификационных данных юридических и физических лиц, имеющих непосредственное отношение к созданию компаний и управлению ими, а также данных собственников-бенефициаров компаний.

Руководство компании несет обязательство проявлять должную бдительность (ст. 76(1) и 93(1) ЗАО; и ст. 35(1) и 43(1) ЗКОО) и может, как показывает судебная практика последнего времени, быть привлечено к ответственности за отсутствие внутри компании необходимого надзора в области предупреждения коррупции, который должен осуществляться на основе учета факторов риска. Кроме того, ряд не включенных в законодательство рекомендаций для зарегистрированных на бирже компаний в отношении принятия антикоррупционных мер содержится в Кодексе корпоративного управления. Зарегистрированные на бирже компании должны сообщать, соблюдают ли они указанные рекомендации, и в случае, если этого не происходит, объяснять причины несоблюдения на своих веб-сайтах (ст. 161 ЗАО).

В Германии не существует конкретных законодательных положений, которые регулировали бы порядок уведомления о неправомерных действиях в частном секторе.

Согласно статье 4(5) Закона о подоходном налоге взятки или другие расходы, связанные с коррупцией, не могут освобождаться от налогообложения как производственные расходы.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

Система предупредительных мер, направленных на борьбу с отмыванием денежных средств в Германии, была усилена в результате пересмотра ЗПОД и принятия в июне 2017 года его новой версии в порядке исполнения Закона о включении в законодательство Четвертой директивы Европейского союза о борьбе с отмыванием денег, соблюдении Регламента Европейского союза о переводах денежных средств и реорганизации Подразделения финансовой разведки. Положения ЗПОД дополняются положениями отраслевых законов, таких как Закон о банковской деятельности и Закон о надзоре в сфере платежных услуг.

ЗПОД требует от подотчетных субъектов (определение которых приводится в ст. 2(1)) идентифицировать личность своих клиентов, включая собственников-бенефициаров своих клиентов (ст. 10 и последующие статьи), хранить полученную при этом информацию (ст. 8) и сообщать о подозрительных сделках в ПФР (ст. 43). Масштаб применения этих мер должен соответствовать уровню риска отмывания денег в каждом конкретном случае (ст. 4(1) и (2) и ст. 5).

Реестр собственников-бенефициаров стал доступен 27 декабря 2017 года. Реестр охватывает частных юридических лиц и зарегистрированные частные компании, а также трасты и аналогичные юридические образования. Хотя проверка вносимых в реестр данных не проводится, несоблюдение регистрационных требований влечет за собой санкции со стороны федерального административного ведомства, осуществляющего надзор за ведением реестра, в соответствии со статьей 25(6) ЗПОД. Доступ к реестру предоставляется компетентным органам, а также любому лицу, которое может подтвердить наличие у него «законного интереса», определение которого содержится в вспомогательных законодательных положениях. Доступ к реестру будет расширен в результате выполнения Пятой директивы Европейского союза о борьбе с отмыванием денег (которая уже принята и вступит в силу 1 января 2020 года), устанавливающей право доступа к реестру любого представителя общественности.

Власти Германии проводят работу по оценке факторов риска на национальном уровне, обращая особое внимание на меры контроля в отношении определенных категорий нефинансовых коммерческих предприятий и профессий (ОНФПП). Отчет о результатах национальной оценки рисков был опубликован в октябре 2019 года.

В той мере, в какой это разрешено законодательством (см., например, ст. 32, 33, последующие статьи и ст. 44 ЗПОД; и ст. 31b Налогового кодекса), надзорные и правоохранительные органы, отвечающие за принятие мер противодействия отмыванию денег, сотрудничают и обмениваются информацией как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Федеральное ведомство финансового надзора подписало с иностранными партнерами меморандумы о договоренности, которые служат основой для такого обмена информацией и сотрудничества.

Перемещение наличных денежных средств и их эквивалентов через границы Германии контролируется таможенными органами Германии (ст. 1(4), 5(1) и (2), 12a и 31a Закона о таможенном управлении) и регулируется в соответствии с Регламентом (ЕС) № 1889/2005 о контроле за ввозом в ЕС и вывозом из ЕС наличных денежных средств. В случае, если общая сумма перемещаемых наличных денежных средств и их эквивалентов превышает 10 000 евро, она должна быть задекларирована, и по требованию таможи должны быть даны необходимые разъяснения.

В Германии действует Регламент Европейского союза о переводах денежных средств (EU 2015/847), который требует от поставщиков платежных услуг обеспечить, в частности, чтобы переводы денежных средств сопровождалась точной и полной информацией о плательщике.

Германия вносит вклад в работу различных международных и многонациональных органов, включая ФАТФ, Евроюст, Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов, Европейскую судебную сеть, Камденскую межучрежденческую сеть возвращения активов и Эгмонтскую группу подразделений финансовой разведки. Германия также оказывает другим странам поддержку в области развития, содействуя тем самым их усилиям по борьбе с отмыванием денег и незаконными финансовыми потоками.

2.2. Успешные результаты и виды практики

- Германия оказывает поддержку усилиям других государств по предупреждению коррупции через свои программы содействия развитию (ст. 5, п. 4).
- В ежегодных докладах ПФР дается перечень случаев международного сотрудничества с разбивкой по странам, которые в этом отношении проявляют наибольшую активность; доклады публикуются на двух языках (ст. 14, п. 1 (b)).
- Международная поддержка, которую Германия оказывает усилиям по борьбе с отмыванием денежных средств и незаконными финансовыми потоками (ст. 14, п. 5).

2.3. Трудности в осуществлении

Властям Германии рекомендуется:

- рассмотреть возможность привлечения, по мере возможности, заинтересованных сторон, не относящихся к публичному сектору, к участию в выполнении ДПК и внесении в нее необходимых изменений в будущем; властям Германии предлагается также уточнить, каким образом Директива может применяться в отношении министров (ст. 5, п. 1);
- рассмотреть возможность дальнейшего повышения прозрачности процессов финансирования политических партий за счет принятия таких мер, как: а) снижение пороговых значений сумм пожертвований, подлежащих обязательному обнародованию; б) снижение или полная отмена пороговых значений сумм анонимных пожертвований; и с) ужесточение требований к парламентариям и кандидатам в отношении ведения учета и раскрытия информации (ст. 7, п. 3);
- рассмотреть вопрос об укреплении мер и систем, обеспечивающих информирование соответствующих органов о фактах коррупции, чему будет способствовать: а) включение в законодательство всеобъемлющего определения такого понятия, как «раскрытие информации под гарантии предоставления правовой защиты»; б) установление четких каналов и систем информирования, позволяющих раскрывать информацию под гарантии предоставления правовой защиты; с) применение эффективных мер защиты от дискриминации лиц, раскрывающих информацию под гарантии предоставления правовой защиты; и d) проведение соответствующей разъяснительной работы среди публичных должностных лиц. В этом контексте следует рассмотреть возможность предоставления защиты в случае передачи сообщений о нарушениях или проступках, которые по своему уровню не равносильны фактическому или предполагаемому нарушению закона, а также возможность установления доказательственной презумпции добросовестности информаторов, находящихся под защитой (ст. 8, п. 4);
- стремиться повысить уровень прозрачности в отношении внеслужебных интересов и внеслужебной деятельности членов Бундестага, чему будет способствовать принятие: а) дополнительных требований о раскрытии членами Бундестага информации о коллизиях между их частными интересами и парламентскими функциями; и б) эффективных и всеобъемлющих нормативных положений об обеспечении прозрачности в отношении

взаимодействия членов Бундестага с лоббистами и другими третьими сторонами (ст. 8, п. 5);

- обеспечить внедрение эффективной системы обжалования решений при осуществлении публичных закупок, сумма которых ниже пороговых значений, установленных Европейским союзом (ст. 9, п. 1);
- усилить надзор за соблюдением Закона о свободе информации (ст. 10 (а));
- усилить меры, способствующие информированию о фактах коррупции в частном секторе (ст. 12, п. 2);
- с учетом отсутствия централизованного подхода к обеспечению надзора за мерами по борьбе с отмыванием денег в нефинансовом секторе прилагать дальнейшие усилия в целях усиления надзора и контроля за применением таких мер конкретно в этом секторе. Власти Германии могли бы также изучить возможность создания механизма проверки для обеспечения достоверности данных, вносимых в реестр прозрачности компаний, а также возможность облегчения доступа к нему лиц и организаций, имеющих законный интерес в получении доступа к реестру, с тем чтобы таким образом добиться повышения уровня прозрачности (ст. 14, п. 1).

3. Глава V. Меры по возвращению активов

3.1. Комментарии в отношении осуществления статей, являющихся предметом обзора

Общее положение; специальное сотрудничество; двусторонние и многосторонние соглашения и договоренности (ст. 51, 56 и 59)

Основанием для оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, включая помощь в связи с запросами в отношении возвращения активов, служит Закон о международной правовой помощи по уголовным делам (ЗМПП).

Статья 59 ЗМПП представляет собой «широкоформатное» положение, позволяющее производить следственные действия для отслеживания и замораживания активов; в принципе, это дает возможность оказывать помощь в таком же объеме, в каком ее могли бы оказывать друг другу суды или органы власти внутри Германии. Порядок конфискации активов на основании решения иностранного судебного органа регулируется статьей 48 и последующими статьями ЗМПП. Оказание правовой помощи и передача данных без предварительной просьбы не допускаются, если это противоречит основным принципам правовой системы Германии (ст. 73 ЗМПП).

Кроме того, на те или иные шаги, предпринимаемые в рамках оказания взаимной правовой помощи, распространяется действие положений уголовно-процессуального права (УПК). В этих условиях применение мер по отслеживанию активов допускается даже при наличии лишь первоначального подозрения в том, что преступление имело место. Германия приняла новое законодательство о конфискации, которое вступило в силу 1 июля 2017 года.

Требования, касающиеся оказания взаимной правовой помощи, изложены в документе «Обращение с просьбами об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам к странам «Группы двадцати»: поэтапное руководство» (2012 год) и в Руководстве по вопросам возвращения активов (2014 год), которое в период проведения обзора находилось в стадии пересмотра.

Как показывает практика, для направления и выполнения большинства просьб об оказании взаимной правовой помощи используются прямые каналы, особенно в рамках Европейского союза (в Германии — это органы прокуратуры и суды федеральных земель). Просьбы в соответствии с Конвенцией направляются через центральный орган Германии, а именно через Федеральное управление юстиции (ФУЮ). Никакой статистический учет запросов об оказании

взаимной правовой помощи ни на федеральном уровне, ни на уровне земель в Германии не ведется.

Передача соответствующими органами информации о преступлениях при отсутствии предварительной просьбы разрешена (ст. 61а и 92с ЗМПП; и ст. 33 и последующие статьи ЗПОД).

Германия подписала ряд многосторонних соглашений, направленных на упрощение процедур трансграничного возвращения активов, и может сотрудничать в деле возвращения активов вне зависимости от наличия соответствующего договора.

Германия рассматривает Конвенцию в качестве основания для оказания взаимной правовой помощи, хотя ее положения так и не получили прямого применения в качестве составной части национального законодательства (ст. 1(3) ЗМПП). Ни одного случая вынесения окончательного решения по делам, связанным с возвращением активов или распоряжением ими на основании Конвенции, зафиксировано не было. По состоянию на дату проведения обзора на рассмотрении находились две просьбы.

*Предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений;
подразделения для сбора оперативной финансовой информации (ст. 52 и 58)*

Согласно установленному в Германии правовому режиму в области противодействия отмыванию денежных средств юридические лица обязаны идентифицировать своих клиентов, включая собственников-бенефициаров своих клиентов (ст. 10 и последующие статьи ЗПОД), а также учитывать профили рисков клиентов при их идентификации (ст. 4(1) и (2) и ст. 5 ЗПОД). Более жесткие меры контроля требуются, в частности, в отношении политически значимых лиц, членов их семей или тех, кто известен своими тесными связями с указанными лицами (ст. 15(3) и (4) ЗПОД). При наличии подозрений в отмывании денег или финансировании терроризма необходимо информировать об этом ПФР (ст. 43 ЗПОД).

Надлежащая отчетность, как того требуют статья 40 Четвертой директивы Европейского союза о борьбе с отмыванием денег и рекомендация 10 ФАТФ, должна храниться в течение пяти лет (ст. 8(4) ЗПОД).

Федеральное ведомство финансового надзора (ФВФН) в сотрудничестве с Комитетом по делам банковского сектора Германии подготовило примечания для толкования и руководство по вопросам предупреждения отмывания денег, с тем чтобы инструктировать финансовые учреждения о порядке соблюдения требований, касающихся осуществления должного контроля в отношении их клиентов. ФВФН с помощью издаваемых им циркуляров регулярно информирует банки о странах, включенных ФАТФ в перечень стран, в которых отсутствуют адекватные системы противодействия отмыванию денег.

Федеральные земли Германии, в которых осуществляется надзор в отношении нефинансового сектора, также подготовили руководящие указания (доступны в онлайн-режиме), призванные помочь подотчетным субъектам нефинансового сектора в выполнении своих обязательств по обеспечению надлежащего контроля в отношении клиентов. ПФР также выпускает инструктивные и типологические документы отдельно для каждого (финансового и нефинансового) сектора. Подотчетные юридические лица получают доступ к этим документам на веб-сайте ПФР после регистрации.

Для проведения банковских операций в Германии необходимо физическое присутствие (ст. 32 и 33 Закона о банковской деятельности). Статья 25m запрещает, в частности, устанавливать или поддерживать корреспондентские банковские отношения или иные деловые отношения с «фиктивными банками», определение которых приводится в статье 1(22) ЗПОД.

Власти Германии рассматривали возможность установления требований, обязывающих соответствующие категории публичных должностных лиц представлять финансовые декларации, однако в конечном счете выбор был сделан в пользу системы, при которой приоритет отдается раскрытию информации об интересах, включая определенные финансовые интересы, такие как доходы от работы по совместительству и пожертвования, о чем уже говорилось выше при рассмотрении хода осуществления пункта 5 статьи 8 Конвенции.

Не ограничиваясь мерами противодействия отмыванию денежных средств, такими как обязательный финансовый контроль в отношении национальных и иностранных политически значимых лиц, власти Германии рассмотрели возможность установления для публичных должностных лиц требования, обязывающего их раскрывать информацию о наличии у них интереса или другого полномочия в отношении иностранных финансовых счетов, однако такое требование так и не было введено. При этом следует отметить, что автоматический обмен информацией о финансовых счетах предусмотрен Общим стандартом отчетности.

Закон о противодействии отмыванию денег обеспечил правовую основу для реорганизации ПФР Германии. Новое ПФР, приступившее к работе 26 июня 2017 года, является административным подразделением Федерального министерства финансов. ПФР гарантирует, что материалы по каждому делу подлежат незамедлительной проверке по факту их поступления для обеспечения того, чтобы дела с фиксированными сроками рассмотрения, срочные дела и сообщения, касающиеся потенциальной угрозы финансирования терроризма, рассматривались в приоритетном порядке.

Меры для непосредственного возвращения имущества; механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле конфискации; международное сотрудничество в целях конфискации (ст. 53, 54 и 55)

В соответствии с законодательством Германии государства и другие юридические лица (как национальные, так и иностранные) обладают правоспособностью выступать в качестве сторон в ходе судебных разбирательств (ст. 50 ГПК). Правоспособность государств выступать в качестве сторон в ходе судебных разбирательств соответствует постановлениям Федерального суда.

Похищенные в результате совершения уголовного преступления публичные средства могут быть использованы для выплаты потерпевшим компенсации за причиненный ущерб в соответствии со статьей 823(2) Гражданского кодекса, которая должна рассматриваться в таких случаях в совокупности с законодательным положением, призванным обеспечить защиту другого лица, например положением о злоупотреблении доверием (ст. 266 УК).

Конфискация преступных доходов у исполнителей и соучастников преступлений является обязательной независимо от исковых требований потерпевших сторон (ст. 73(1) УК). Любая потерпевшая сторона, включая государство, может предъявить требование о компенсации в ходе исполнительного производства. Уголовный суд выносит решение, определяющее ее статус в качестве потерпевшей стороны и причиненный ей ущерб; подтверждение правового титула или специальное признание в ходе судебного разбирательства при этом не требуются. Потерпевшим направляется соответствующее уведомление (ст. 459i УПК).

Помощь в уголовном судопроизводстве может быть оказана путем приведения в исполнение наказания или другой санкции, решение по которой, вынесенное в иностранном государстве, является окончательным и имеет обязательную силу (ст. 48 и 49 ЗМПП). При этом помощь в деле конфискации может быть оказана, в частности, только в том случае, когда вынесенное постановление о конфискации соответствует законодательству Германии (ст. 49 ЗМПП). Указанные требования действуют в отношении любой страны, если только соответствующие процедуры не регулируются существующими международными

договорами (ст. 1(3) ЗМПП). Для стран — членов Европейского союза предусмотрены специальные положения, которые содержатся в статье 91а и последующих статьях ЗМПП. Германия уже возвращала активы путем приведения в исполнение решений иностранных судов, в том числе в соответствии с Директивой Европейского союза о замораживании и конфискации средств совершения преступлений и доходов от преступной деятельности (2014/42/EU).

Помимо обязательной конфискации активов (ст. 73(1) УК) возможна также конфискация предметов, приобретенных в результате совершения основных правонарушений в форме отмывания денежных средств за пределами Германии (ст. 261(7) и (8) УК).

В Германии допускается конфискация без вынесения обвинительного приговора (ст. 76а (1) и (2) УК). Недавнее судебное решение о применении таких мер конфискации было предоставлено проводившим обзор экспертам. Расширенная конфискация активов также возможна (ст. 73а УК).

Активы могут отслеживаться даже при наличии лишь первоначальных подозрений в том, что преступление имело место (ст. 59 ЗМПП). Предметы могут быть арестованы, если имеются достаточные фактические основания полагать, что требуемые условия для их изъятия или конфискации были соблюдены (ст. 111b УПК в совокупности со статьей 67 ЗМПП). Изъятые предметы могут быть переданы компетентному органу иностранного государства (ст. 66 ЗМПП).

Статья 111b УПК предоставляет правоохранительным органам определенную свободу выбора в том, что касается принятия решений о применении обеспечительных мер и сохранения арестованных активов, причем такие решения могут приниматься также в конкретных случаях при осуществлении международного сотрудничества.

Положения о защите прав добросовестных третьих сторон в законодательство включены (ст. 58(3) и 66(2) ЗМПП).

Ряд предписаний, касающихся содержания просьб об оказании помощи, можно найти в Руководящих указаниях по взаимодействию с другими странами в уголовно-правовой сфере (РУВУПС) и Руководстве по возвращению активов (2014 год). Если при выполнении просьбы возникает препятствие, которое может быть устранено, запрашивающему государству предоставляется возможность дополнить свою просьбу необходимой информацией (РУВУПС, пункт 18). До снятия обеспечительных мер проводятся соответствующие консультации (РУВУПС, пункт 196).

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Как правило, после вынесения окончательного постановления конфискованное имущество обращается в пользу государства Германия (ст. 56(4) ЗМПП и ст. 75 УК). Однако в процессе приведения в исполнение постановления о конфискации, вынесенного в запрашивающем государстве, орган, отвечающий за оказание помощи, может заключить с компетентным органом запрашивающего государства специальное соглашение о распоряжении конфискованными активами, об их возвращении или их распределении, если при этом соблюдается принцип взаимности (ст. 56b ЗМПП). Такие решения принимаются в каждом конкретном случае и должны быть обоснованы объективными причинами (РУВУПС, пункт 189). В отношении государств — членов Европейского союза применяется статья 88f ЗМПП, в которой изложены правила распоряжения активами, предназначенные для компетентных органов запрашивающих государств-членов.

Компенсация потерпевшим сторонам является обязательной, в частности в случае, если потерпевшие докажут, что они не смогли добиться полного удовлетворения своих требований в ходе принудительного исполнения их правового титула (ст. 56а ЗМПП).

В законодательстве Германии отсутствует положение, которое предусматривало бы обязательное возвращение конфискованных активов запрашивающему государству, если эти активы связаны с преступлениями, подпадающими под действие Конвенции, хотя принципы Конвенции могут применяться в конкретных случаях на основе специальной договоренности.

Власти Германии обычно не выдвигают никаких требований о возмещении расходов, за исключением случаев, когда расходы являются слишком высокими (ст. 75 ЗМПП).

Германия прибегала к заключению соглашений о распоряжении активами с другими государствами — членами Европейского союза в ряде конкретных случаев. Какая-либо статистика на этот счет отсутствует.

3.2. Успешные результаты и виды практики

- Возможность в соответствии со статьей 56а ЗМПП получить от государства компенсацию, если полное удовлетворение требований потерпевшего не удалось обеспечить в ходе принудительного исполнения его правового титула (ст. 57).

3.3. Трудности в осуществлении

Властям Германии рекомендуется:

- прилагать дальнейшие усилия для совершенствования системы сбора данных, касающихся просьб об оказании взаимной правовой помощи, и в этой связи изучить возможности обобщения соответствующей информации и статистических данных (ст. 51);
- в целях обеспечения большей определенности для запрашивающих стран включить в следующий вариант руководства по возвращению активов обновленную информацию о требованиях в отношении содержания просьб об оказании взаимной правовой помощи (ст. 55, п. 3);
- в связи с отсутствием случаев возвращения активов на основании Конвенции и с учетом того, что Конвенция не имеет в Германии прямого применения, принять законодательные меры, которые обеспечивали бы обязательное возвращение активов в соответствии с требованиями статьи 57. Было бы также полезно включить ссылку на обязательства, вытекающие из статьи 57, в обновленное руководство по возвращению активов (ст. 57, п. 3);
- предпринимать дальнейшие шаги по укреплению потенциала недавно созданного ПФР, в том числе путем предоставления необходимых ресурсов и удовлетворения его возросших потребностей в персонале, с тем чтобы обеспечить эффективное выполнение им своего мандата (ст. 58).