



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

Distr.: General
14 September 2020
Russian
Original: French

**Группа по обзору хода осуществления
Вторая часть возобновленной одиннадцатой сессии
Вена, 16–18 ноября 2020 года
Пункт 4 повестки дня
Ход осуществления Конвенции Организации
Объединенных Наций против коррупции**

Резюме

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Резюме.....	2
Франция	2



II. Резюме

Франция

1. Введение: Обзор правовых и институциональных основ Франции в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Франция подписала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 9 декабря 2003 года, ратифицировала ее 4 июля 2005 года и сдала на хранение свою ратификационную грамоту 11 июля 2005 года.

Обзор по Франции был проведен в первый год первого цикла обзора, а резюме было опубликовано 9 января 2012 года (CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3).

Национальная нормативно-правовая основа для борьбы с коррупцией включает положения Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Валютно-финансового кодекса, Закона № 2016-1691 от 9 декабря 2016 года о прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономики (Закон о прозрачности и борьбе с коррупцией), Органического закона № 2013-906 и Закона № 2013-907 от 11 октября 2013 года о прозрачности общественной жизни, Декрета № 2017-329 от 14 марта 2017 года о Французском агентстве по борьбе с коррупцией, Органического закона № 2017-1338 и Закона № 2017-1339 от 15 сентября 2017 года о доверии к политической жизни, а также Закона № 83-634 от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях государственных служащих. Ратифицированные международные договоры являются неотъемлемой частью французского правопорядка и имеют преимущественную силу над любыми предусматривающими обратное положениями внутреннего законодательства (ст. 55 Конституции).

На международном уровне французские власти сотрудничают в рамках различных механизмов и сетей, включая Группу разработки финансовых мер (ФАТФ), Эгмонтскую группу подразделений финансовой разведки, Международную организацию уголовной полиции (Интерпол), Сеть органов по предупреждению коррупции (СОПК) и Сеть по обеспечению честности и неподкупности.

Вся информация, содержащаяся в настоящем резюме, отражает ситуацию во Франции на момент посещения страны в мае 2018 года.

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)

Во Франции имеется ряд органов и учреждений, занимающихся вопросами предупреждения коррупции и борьбы с ней, включая созданное в марте 2017 года Французское агентство по борьбе с коррупцией, Верховный совет по прозрачности общественной жизни и Счетную палату.

Французское агентство по борьбе с коррупцией (АФА) является основным органом, отвечающим за подготовку многолетнего национального плана по борьбе с коррупцией (ст. 1 декрета 2017-329 о Французском агентстве по борьбе с коррупцией). Оно располагает административными полномочиями по контролю, позволяющими ему проверять качество и эффективность антикоррупционных механизмов, внедряемых общественностью и экономическими субъектами, упомянутыми в ст. 3 и 17 Закона о прозрачности и борьбе с коррупцией.

В рамках своей консультативной функции оно формулирует рекомендации, публикуемые в *Официальном вестнике* и регулярно обновляемые, с тем чтобы оказать помощь юридическим лицам публичного и частного права в

предупреждении и выявлении любых коррупционных деяний. Оно публикует практические руководства по борьбе с коррупцией, организует учебные и информационно-просветительские мероприятия по выявлению и предупреждению коррупции, а также собирает и распространяет информацию о борьбе с коррупцией.

АФА — это служба, обладающая национальной компетенцией и находящаяся в ведении министра юстиции и министра, отвечающего за бюджет. Оно не имеет автономного бюджета и возглавляется не входящим в систему правосудия магистратом, назначаемым на шестилетний срок без права продления (ст. 2 Закона о прозрачности и борьбе с коррупцией). При осуществлении надзорных функций Агентства возглавляющий его магистрат не должен получать или запрашивать указания от какого-либо административного или правительственного органа.

Комиссия по этике государственной службы, действующая под руководством премьер-министра, также выносит заключения о соблюдении соответствующих этических принципов и может выносить рекомендации министерствам, ведомствам и учреждениям (ст. 31 Закона о прозрачности и борьбе с коррупцией)¹.

Верховный совет по прозрачности общественной жизни (ВСПОЖ) является независимым административным органом, отвечающим за обеспечение честности и неподкупности публичных должностных лиц. Он следит за декларированием имущества и интересов последних и участвует в выявлении и предотвращении конфликтов интересов, в частности посредством мониторинга изменения профессиональной деятельности лиц, занимающих наиболее подверженные угрозе воздействия должности. Он также консультирует государственных должностных лиц по этическим вопросам и ведет цифровой публичный реестр представителей интересов, которые участвовали в нормотворческом процессе. В 2017 году он учредил премию за исследования, которая раз в два года присуждается за научные публикации на темы прозрачности, публичной этики и коррупции. Он сообщает судебным властям о любых правонарушениях, которые он может выявить при осуществлении своих функций, будь то нарушения обязательств по представлению отчетности или правонарушения, связанные с несоблюдением требований честности и неподкупности. Он также осуществляет деятельность на международном уровне по распространению информации о своей работе и обмену передовым опытом.

Франция проинформировала Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, что АФА является уполномоченным органом для оказания помощи другим государствам-участникам в разработке и осуществлении мер по предупреждению коррупции.

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

Государственные служащие принимаются на работу на конкурсной основе, а постоянные должности в государственном аппарате должны заполняться государственными служащими, за некоторыми исключениями (ст. 3 и 16 Закона № 83-634 о правах и обязанностях государственных служащих (Закон о государственных служащих)). Положения и условия каждого конкурса определяются в министерском приказе, издаваемом Главным управлением администрации и государственной службы. Кроме того, сотрудники могут быть приняты на работу по контракту, на основании некоторых положений законодательства, касающихся государственной службы (ст. 4 и 6 Закона № 84-16 от 11 января 1984 года «О нормативных положениях, регулирующих государственную гражданскую службу»).

¹ Закон от 6 августа 2019 года о преобразовании гражданской службы возлагает часть задач Комиссии по этике государственной службы на Верховный совет по прозрачности общественной жизни.

Оклад зависит от класса и ступени должностного лица (ст. 20 Закона о государственных служащих); к этому добавляется переменный элемент, определяемый семейным положением работника и выполняемыми им обязанностями.

При приеме на работу государственных служащих должен соблюдаться конституционный принцип равного доступа к государственной службе на основе заслуг и талантов, закрепленный в статье 6 Декларации прав человека и гражданина (Декларация прав человека и гражданина 1789 года). Во Франции на рабочие места, в наибольшей степени подверженные риску коррупции, распространяется действие положений об особых обязательствах по отчетности, перечисленных в Законе о государственных служащих (ст. 25 и далее), включая обязательство декларировать интересы и имущественное положение, а также обязательство использовать «слепой траст».

Не все государственные должностные лица, на которых распространяется обязанность декларировать интересы, подпадают под действие Закона о прозрачности общественной жизни 2013 года.

Кандидаты на пост Президента Республики в дополнение к декларации об имущественном положении должны представить в Конституционный совет декларацию о своих интересах и деятельности (ст. 1 Органического закона «О доверии в политической жизни»). ВСПОЖ публикует эти декларации на своем сайте не менее чем за 15 дней до первого тура выборов. Президент Республики может потребовать от ВСПОЖ и налоговых органов провести проверку потенциальных министров до их назначения и на основании имеющейся у них информации подтвердить, что они не находятся в ситуации потенциального конфликта интересов и выполнили свои обязательства по уплате налогов и отчетности. Согласно представленной Францией информации, обращение к ВСПОЖ на практике происходит на систематической основе.

Кроме того, назначение должностных лиц, перечисленных в разделе III статьи 11 Закона о прозрачности общественной жизни, считается недействительным, если должностное лицо в течение двух месяцев не задекларирует свои интересы.

В своем решении № 2013-675 DC от 9 октября 2013 года Конституционный совет постановил, что положения, предусматривающие включение в декларацию интересов «профессиональной деятельности» детей, родителей и других членов семьи должностного лица, противоречат Конституции на том основании, что они ненадлежащим образом нарушают частную жизнь должностного лица.

К числу правовых рамок, направленных на повышение прозрачности финансирования кандидатур на выборные государственные должности и финансирования политических партий, относятся Закон № 88-227 о финансовой прозрачности политической жизни, Закон № 90-55 об ограничении расходов на избирательные кампании и разъяснении финансирования политической деятельности и Закон № 95-65 о финансировании политической жизни. Устанавливается максимальный объем расходов, и кандидаты обязаны вести счета предвыборной кампании. Национальная комиссия по проверке счетов избирательных кампаний и финансирования политических партий проводит аудит счетов предвыборной агитации кандидатов на национальных, местных и европейских выборах, а также финансирования политических партий. При подозрении в совершении нарушений дело передается в прокуратуру.

В статье 2 Закона о прозрачности общественной жизни и в статье 25 bis Закона № 83-634 о правах и обязанностях государственных служащих содержится одно и то же понятие коллизии интересов. Во избежание ситуаций конфликта интересов 15 800 государственных должностных лиц, которые направляют декларацию об имущественном положении в ВСПОЖ, также должны заполнить декларацию интересов. Декларация интересов охватывает профессиональную и консультативную деятельность, а также функции по принятию решений, выполнявшиеся в рамках руководящих органов в течение последних пяти

лет, финансовое участие в капитале компании, профессиональную деятельность супруга/супруги, добровольные функции, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, а также выборные должности и функции. Декларации интересов членов Национального собрания и Сената должны также включать информацию об их парламентских помощниках и о деятельности, которую они намерены осуществлять в течение срока своих полномочий. Декларация интересов почти 9 000 государственных служащих перед их назначением рассматривается администрацией. Если администрация считает, что она не в состоянии оценить, находится ли гражданский служащий в ситуации конфликта интересов, она может передать этот вопрос на рассмотрение ВСПОЖ. ВСПОЖ рассматривает декларации интересов и рекомендует принять меры или наложить судебный запрет, если он установит наличие конфликта интересов. Несоблюдение обязательства о представлении декларации интересов является уголовным преступлением, наказуемым лишением свободы (на три года) и штрафом (45 000 евро). При выявлении такого правонарушения ВСПОЖ сообщает об этом территориально компетентному судебному органу.

Нормы поведения определяются этическими обязательствами государственных служащих (гл. IV Закона № 83-634 от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях государственных служащих) и кодексами поведения, принятыми различными государственными органами в соответствии с рекомендациями АФА, которые включают в себя наилучшие международные стандарты, закрепленные в конвенциях Европейского союза, Совета Европы, Организации экономического сотрудничества и развития и Организации Объединенных Наций.

Для некоторых профессий, таких как национальная полиция и жандармерия, существуют специальные этические кодексы (они включены в нормативную часть Кодекса внутренней безопасности). Дисциплинарные меры предусмотрены в статье 29 Закона о государственных служащих. Этические кодексы приняли ряд министерств (министерства иностранных дел, финансов, внутренних дел, образования), а также Национальное собрание, Счетная палата и децентрализованные органы власти.

Процедура сообщения о нарушении норм поведения на государственной службе включает, во-первых, уведомление руководителя или советника, назначенного работодателем; во-вторых, если этот сотрудник в течение разумного периода времени не примет решения о приемлемости предупреждения, уведомление об этом должно быть направлено соответствующему судебному или административному органу или профессиональной организации; и, в-третьих, если в течение трех месяцев не принимается никаких мер, содержащаяся в сообщении информация может быть передана гласности (ст. 8-I Закона о прозрачности и борьбе с коррупцией).

В соответствии со статьей 25 Закона от 13 июля 1983 года каждый руководитель департамента должен обеспечивать соблюдение этических принципов агентов, находящихся в его подчинении. Он должен принимать все меры для прекращения нарушений этических обязательств или конфликта интересов. Хотя общих правил, касающихся подарков, не существует, некоторые министерства, департаменты и агентства установили свои собственные правила. Деятельность вне службы может быть разрешена при определенных условиях, изложенных в статье 25 septies Закона от 13 июля 1983 года.

Независимость судебной власти закреплена в статье 64 Конституции. На момент посещения страны проект конституционного закона о реформировании Высшего совета магистратуры, который был принят Национальным собранием в 2016 году, еще не был промульгирован. Меры в области реформы были вновь представлены в новом законопроекте в мае 2018 года² и предусматривают, что правительство должно следовать рекомендациям Совета в отношении

² См. информацию о проекте конституционного закона (www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_projet_loi_constitutionnelle.pdf).

назначения судей, а теперь и прокуроров, и будет также принимать решения о дисциплинарных мерах в отношении последних. Если проект не будет принят, эта прерогатива останется за Министерством юстиции, а Совет будет просто высказывать свое мнение.

Гарантии независимости судебной власти были усилены Органическим законом № 2016-1090 об установленных законом гарантиях, этических обязательствах и приеме на работу судей и Высшим советом магистратуры, который налагает на судей и прокуроров обязательство представлять вышестоящему руководству декларации интересов.

Прокуроры являются магистратами, но они не имеют статуса судьи. Закон № 2013-669 от 25 июля 2013 года о функциях министра юстиции и сотрудников прокуратуры в сфере уголовной политики и в ходе публично-исковой процедуры направлен на укрепление независимости судебной власти. В нем предусматривается, что, хотя министр юстиции может издавать общие инструкции для прокуроров относительно уголовной политики (ст. 1), он не может более давать им указания по конкретным делам, как это допускалось ранее.

Публичные закупки и управление публичными финансами (ст. 9)

Информация об успешно проведенных тендерах и заключенных государственных контрактах передается гласности. В случае, если какой-либо публичный договор превышает порог в 40 000 евро, должны быть опубликованы данные, касающиеся покупателей. Если оценочная стоимость контракта превышает европейский порог (5 548 000 евро, без НДС, для контрактов на общественные работы), должна применяться одна из формализованных процедур, предусмотренных европейскими директивами: открытое или ограниченное приглашение к участию в тендере, конкурсные торги с проведением переговоров или конкурсный диалог. Контракты на сумму менее 40 000 евро (без учета НДС) не подлежат предварительной процедуре рекламы или торгов.

Ежегодно правительство представляет закон о государственном бюджете, в котором указываются средства и расходы государственного бюджета на следующий календарный год. Высший орган финансового контроля отвечает за бюджетный контроль и может проводить аудит по своему усмотрению.

Сохранение целостности государственных архивов регулируется статьями L.212-1–L.212-5 тома II Кодекса национального достояния.

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

Закон № 78-753 от 17 июля 1978 года о различных мерах по улучшению отношений между администрацией и общественностью, а также различные административные, социальные и налоговые положения предоставляют всем гражданам свободный доступ к административным документам. Комиссия по доступу к административным документам помогает гражданам получить документы, которые администрация отказывается выдать. Все администрации также обязаны назначить лицо, ответственное за обеспечение этого права доступа.

В последние годы, после изменения мандата Комиссии и принятия новых законов (включая Закон № 2016-1321 от 7 октября 2016 года о цифровой Республике и Закон № 2015-1779 от 28 декабря 2015 года о свободном доступе к информации государственного сектора и условиях ее повторного использования), тип предоставляемых документов был расширен и стал включать исходные коды и алгоритмы, которые имеют важное значение для принятия многих административных решений, а также документы, касающиеся управления частной сферой государства и местных органов власти. С 2016 года происходит радикальное изменение: с открытием публичных данных администрации теперь обязаны сами публиковать важные документы, а не делать доступными только те документы, которые являются предметом запроса (ст. L.312-1-1 Кодекса отношений между общественностью и администрацией).

Управление правовой и административной информации создало веб-сайт, который служит онлайн-окном, благодаря которому пользователи могут задавать вопросы посредством текстовых сообщений или телефонной связи и получать простые ответы или узнавать, где можно получить дополнительную информацию.

Статья 2 Закона № 2000-321 от 12 апреля 2000 года о правах граждан в их отношениях с администрацией также требует, чтобы государственные органы публиковали информацию о правовых нормах (инструкции, циркуляры, министерские записки) и прецедентном праве и обеспечивали простой доступ к ней (ст. L.312-2 Кодекса отношений между общественностью и администрацией). Когда запрос направляется в администрацию, которая не компетентна предоставить ответ, последняя обязана направить его компетентной администрации и проинформировать соответствующее лицо (ст. L.114-8 Кодекса).

Меры по упрощению административных процедур включают сокращение до строгого минимума подтверждающих документов, необходимых для предоставления определенных услуг, таких как в рамках программы поддержки безработной молодежи («Молодежная гарантия») и подтверждение приобретенного опыта на основе единой формы.

ВСПОЖ и АФА публикуют ежегодные отчеты о своей деятельности, а Совет по политике в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма проводит и публикует анализ рисков, в котором оценивает угрозы и факторы уязвимости по секторам экономики и географическим районам. Статьи 6–16 Закона о прозрачности и борьбе с коррупцией определяют общий правовой механизм защиты лиц, сообщающих о нарушениях, который позволяет при определенных условиях анонимно сообщать о нарушениях, обеспечивать строгую конфиденциальность личных данных и защиту от репрессий.

Закон о прозрачности общественной жизни предусматривает, что некоторые ассоциации по борьбе с коррупцией могут доводить до сведения ВСПОЖ любые действия, которые, по их мнению, могут представлять собой нарушение правового обязательства (ст. 41 и 42 правил процедуры ВСПОЖ). Эти ассоциации должны быть аккредитованы, а аккредитация предоставляется коллегией ВСПОЖ сроком на три года (с возможностью продления). На момент посещения страны были аккредитованы три ассоциации. Слушания Комитета по санкциям АФА являются открытыми (ст. 5 Декрета об АКБ от 14 марта 2017 года).

Частный сектор (ст. 12)

Закон о прозрачности и борьбе с коррупцией требует от экономических субъектов соблюдения тех же мер по выявлению и предупреждению коррупции, что и меры, применяемые государственными административными органами: принятие кодекса поведения, применение дисциплинарных санкций в случае нарушения кодекса, наличие системы внутреннего предупреждения, составление карты рисков, процедуры бухгалтерского контроля и системы внутреннего контроля и оценки применяемых мер (ст. 17).

Мониторинг применения этого обязательного механизма возложен на АФА (ст. 3). Предусмотренные административные санкции включают в себя штрафы в размере до 200 тыс. евро для физических лиц или 1 млн евро для юридических лиц, а также могут включать в себя публикацию соответствующего решения (ст. 17).

Постановление № 2016-1635 от 1 декабря 2016 года об укреплении французской системы борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма требует, чтобы компании, группы экономических интересов и другие частные лица регистрировали своих бенефициаров в Национальном реестре торговых компаний и акционерных обществ. Это новое положение применяется к любой корпорации, зарегистрированной 1 августа 2017 года или после этой даты, в то

время как любая ранее существовавшая корпорация должна была начать соблюдать это положение до 1 апреля 2018 года.

Статьи R.123-172–R.123-177 Торгового кодекса касаются обязательств, связанных с бухгалтерскими книгами, документами и учетной документацией. Кроме того, статьи 441-1–441-6 Уголовного кодекса предусматривают уголовную ответственность за использование подложных документов. Торговый кодекс предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком на пять лет и штрафа в размере 375 000 евро в случае бухгалтерского мошенничества (ст. L.241-3 для обществ с ограниченной ответственностью и ст. L.242-6 для публичных акционерных компаний с ограниченной ответственностью).

Статья 39-2 bis Налогового кодекса предусматривает, что расходы, представляющие собой взятки, не могут вычитаться из налогооблагаемой прибыли.

Применительно к бывшим членам правительства, председателям местных исполнительных органов и членам независимых административных органов ВСПОЖ принимает решение относительно совместимости планируемых частных функций и предыдущей работы на государственной службе. В течение трех лет после окончания службы бывшие должностные лица обязаны консультироваться с Советом, прежде чем приступать к любой новой деятельности в частном секторе (п. I-2 ст. 23 Закона о прозрачности общественной жизни). Комиссия по этике государственной службы отвечает за мониторинг перехода государственных должностных лиц в частный сектор.

Меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14)

Правовой режим борьбы с отмыванием денег включает в себя главным образом Валютно-финансовый кодекс и имплементирующее его законодательство, отраслевые нормативные акты и соответствующие постановления и директивы Европейского союза.

Ответственность за выдачу разрешений и надзор за банковским и страховым сектором, в частности в целях борьбы с отмыванием денег, возложена на Управление пруденциального контроля и разрешения кризисов (УПКР) (ст. L.612-1 Валютно-финансового кодекса). Оно обладает административными, следственными и административно-полицейскими полномочиями и может применять дисциплинарные санкции в случае невыполнения требований (ст. L.561-36-1). Управление по финансовым рынкам (УФР) отвечает за те же задачи в секторе финансовых рынков, а также имеет полномочия по контролю, расследованию и введению санкций (статьи L.621-1 и L.621-15 Валютно-финансового кодекса). Кроме того, все компетентные органы, включая Национальную комиссию по санкциям, наделены полномочиями по борьбе с отмыванием денег в отношении субъектов, находящихся под их контролем.

Обязательства по надлежащей проверке клиентов, налагаемые на кредитно-финансовые учреждения и определенные нефинансовые коммерческие структуры и профессии, на которые распространяются обязательства по борьбе с отмыванием денег, определены в Валютно-финансовом кодексе (статьи L.561-4-1–L.561-22 и R.561-1–D.561-32-1).

Все отчитывающиеся субъекты должны иметь внутренние системы противодействия отмыванию денег, включающие: идентификацию и проверку личности клиентов и бенефициаров; постоянный мониторинг операций; усиленный контроль за клиентами, счетами и операциями с повышенным риском; хранение документации; и уведомление о подозрительных сделках (ст. 52 Конвенции).

Служба финансовой разведки (ТРАКФИН) была создана в 1990 году (см. ниже комментарии в отношении статьи 58).

Надзорные и правоохранительные органы по борьбе с отмыванием денег, в частности УПКР и УФР, сотрудничают и обмениваются информацией на национальном и международном уровнях. Кроме того, Франция создала Совет

по вопросам политики в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, который является национальным органом по координации действий между государственными ведомствами и надзорными органами и содействует проведению консультаций с представляющими отчетность субъектами. В 2010 году он провел свой первый национальный анализ рисков. Этот национальный анализ рисков дополняет более точные отраслевые анализы, ранее проведенные компетентными национальными органами и представляющими отчетность субъектами.

Требования Конвенции, касающиеся электронного перевода средств, вводятся в действие постановлением Европейского союза 2015/847 от 20 мая 2015 года.

Франция ведет два централизованных реестра бенефициаров, которые доступны для налогооблагаемых субъектов и компетентных органов.

Она создала систему декларирования международных физических перемещений (входящих и исходящих) денег или оборотных инструментов на предьявителя на сумму, превышающую 10 000 евро. Эта система, предусматривающая санкции в случае недеklarирования или ложного декларирования, основана на двух источниках: национальных положениях, применимых к денежным потокам между Францией и государствами — членами Европейского союза (ст. L.152-1 Валютно-финансового кодекса, кодифицированного в статье 464 Таможенного кодекса), и постановлении Европейского сообщества, применимом к денежным потокам между Францией и государствами, не являющимися членами ЕС (постановление Европейского сообщества 1889/2005).

Франция вносит активный вклад в развитие и укрепление регионального и международного сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег, в частности посредством своего активного участия в работе Группы разработки финансовых мер, Комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (МАНИВЭЛ) и Эгмонтской группы.

2.2 Успешные результаты и виды практики

- Публичный цифровой справочник представителей интересов (ст. 7).
- Верховный совет по прозрачности общественной жизни учредил премию за исследования для франкоязычных авторов (пункт 1 статьи 8).
- Многочисленные меры, принятые страной для обеспечения доступа к административным документам, включая раскрытие информации (ст. 13).

2.3 Трудности в осуществлении

Франции рекомендуется:

- разработать и осуществлять национальную стратегию борьбы с коррупцией и институционализировать механизмы сотрудничества между соответствующими учреждениями для обеспечения согласованности и координации этой стратегии (п. 1 ст. 5 и п. 1 а) ст. 6);
- продолжать следить за эффективным осуществлением соответствующих правовых документов и проверять их соответствие Конвенции (п. 3 ст. 5);
- обеспечить, чтобы АФА и ВСПОЖ располагали необходимыми ресурсами для выполнения широких мандатов, возложенных на них новыми законами, и рассмотреть вопрос о предоставлении АФА такой же институциональной независимости, как и ВСПОЖ (п. 2 ст. 6);
- обеспечить, чтобы утверждение действующих подзаконных актов о прозрачности финансирования кандидатов и политических партий гарантировало надлежащее применение закона (п. 3 ст. 7);

- рассмотреть пути обеспечения выявления даже потенциального конфликта интересов, например, путем отмены двойного требования в отношении критериев, обосновывающих декларирование конфликта интересов (п. 4 ст.7);
- обеспечить последовательность и качество кодексов поведения через посредство субъектов, занимающихся вопросами этики (сотрудники по вопросам этики, Министерство гражданской службы, ВСПОЖ, АФА), например в отношении подарков (п. 2 ст. 8);
- рассмотреть вопрос о распространении обязанности декларировать имущество супругов и детей государственных должностных лиц (п. 5 ст.8 и п. 5 ст. 52);
- обеспечить, чтобы государственные заказы на сумму менее 25 тыс. евро подлежали рекламе и процедуре торгов в соответствии с п. 1 ст. 9 Конвенции;
- провести дополнительный анализ рисков с целью выявления областей, в которых необходимо принять меры для устранения рисков коррупции в органах государственного управления (ст. 10 (с));
- обеспечить, чтобы, как это предусмотрено, назначение прокуроров и применение к ним дисциплинарных мер было возложено на Высший совет магистратуры (ст. 11);
- продолжать оказывать поддержку малым и средним предприятиям в их усилиях по принятию на себя ответственности за антикоррупционную базу, созданную в соответствии с Законом № 2016-1691 от 2016 года (п. 1 ст. 12);
- рассмотреть вопрос о принятии централизованных процедур информирования, также позволяющих направлять анонимные сообщения в превентивные антикоррупционные органы в соответствии с п. 2 ст. 13.

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)

Взаимная правовая помощь, в том числе в целях возвращения активов, регулируется Уголовно-процессуальным кодексом в отсутствие международной конвенции.

Франция может сотрудничать в возвращении активов, независимо от того, существует ли соответствующий договор или нет.

Франция создала Агентство по управлению арестованными и конфискованными активами и их возвращению (АГРАСК) — государственное учреждение, находящееся под двойным контролем Министерства юстиции и Министерства бюджета. АГРАСК поручено выполнение различных задач по совершенствованию процедур ареста связанных с преступностью активов, управления ими, их конфискации и продажи, включая выполнение просьб об оказании взаимной правовой помощи. В соответствии с решением 2007/845/JHA Совета Европейского союза Агентство было назначено в качестве органа, отвечающего за возвращение активов.

Франция также разработала и опубликовала руководство по возвращению активов, которое в настоящее время обновляется, и на вышеупомянутое Агентство возложена задача оказания юридической помощи и подготовки магистратов и следователей.

По мнению Франции, хотя Агентство и положительно реагировало на многочисленные просьбы об оказании взаимной правовой помощи в отслеживании, аресте и конфискации активов, связанных с коррупцией, до настоящего времени

оно не получило ни одной просьбы о возвращении таких активов, поскольку соответствующие дела все еще находятся в стадии рассмотрения.

Французские власти, включая полицию, прокуроров, следственных судей и службу ТРАКФИН, по собственной инициативе предоставляют информацию. Они делают это по различным защищенным каналам, таким как защищенная сеть Эгмонтской группы и системы Интерпола I-24/7.

Франция заключила многочисленные двусторонние и многосторонние соглашения о международном сотрудничестве в борьбе с преступностью и в отслеживании преступников и доходов от преступлений.

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

Отчитывающиеся субъекты несут определенные обязательства по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в соответствии с положениями Валютно-финансового кодекса (т. V, разд. VI) и соответствующего законодательства о его применении. Эти обязательства охватывают внедрение системы идентификации и оценки рисков, проявление бдительности в отношении клиентов, в том числе знание личности клиента, идентификацию выгодоприобретающих собственников, постоянный мониторинг сделок, периодическое и непрерывное обновление данных, хранение документов и сообщение о подозрительных сделках в службу ТРАКФИН.

Кодекс предъявляет весьма конкретные требования к механизмам управления рисками отмывания денег, особенно в отношении лиц, счетов и операций, которым необходимо уделять особое внимание (ст. L.561-10). В нем также перечислены политически значимые лица, в отношении которых должны быть приняты дополнительные меры проявления бдительности (ст. R.561-18).

Предусмотренные Кодексом процедуры лицензирования банков препятствуют созданию банков-ширм (статьи L.511-9–L.511-20). Кодекс также запрещает банкам вступать в корреспондентские отношения или поддерживать их с банками-ширмами или с банками, предоставляющими корреспондентские услуги банкам-ширмам (ст. L.561-10-3).

Служба ТРАКФИН была создана в соответствии с Законом № 90-614 от 12 июля 1990 года об участии финансовых учреждений в борьбе с отмыванием денег, полученных от торговли наркотиками. Она была учреждена Декретом № 2006-1541 от 12 декабря 2006 года в качестве «службы национальной компетенции» под двойным административным контролем со стороны Министерства экономики и Министерства бюджета. Первоначально в ее задачи входила борьба с отмыванием денег, а затем и борьба с финансированием терроризма, налоговым и социальным мошенничеством. С 2008 года ТРАКФИН также является специализированной разведывательной службой, задачи которой изложены в ст. L.811-2 и далее Кодекса внутренней безопасности.

Эта служба собирает и изучает сообщения о подозрительных сделках и направляет свой анализ в судебные и полицейские органы, а также в другие соответствующие административные органы, в том числе в спецслужбы (ст. L.561-30-1–L.561-31 Валютно-финансового кодекса (ВФК)).

ТРАКФИН может обмениваться информацией со своими иностранными коллегами — по своей инициативе и по запросу — без необходимости подписания меморандума о взаимопонимании (ст. L.561-29–L.561-29-2 ВФК). Действуя на основе информации от иностранного контрагента, ТРАКФИН обладает теми же полномочиями, что и при проведении расследований по сообщениям о подозрительных операциях, поступающих от отчитывающегося субъекта.

Согласно Органическому закону о прозрачности общественной жизни, некоторые назначенные и избранные государственные должностные лица должны представлять в ВСПОЖ декларации двух типов: декларацию об имуществе

и декларацию интересов (ст. 16). Требование о декларировании распространяется на примерно 15 800 государственных служащих, в том числе служащих, «чей уровень в иерархии или характер функций того требуют», перечень которых представлен в Декрете № 2016-1968 от 28 декабря 2016 года и уточнен, в соответствующих случаях, министерским приказом. Некоторые агенты, такие как прокуроры, должны представлять только декларацию интересов.

Физические лица представляют эти декларации онлайн в начале и в конце своего контракта или мандата. Новые декларации должны подаваться в случае любого «существенного изменения» имущественного положения или интересов (ст. 4 Закона), однако в Законе не дается определения термина «существенное изменение».

Декларирование активов охватывает различные предметы, в том числе движимое и недвижимое имущество и счета, находящиеся за рубежом (ст. 4 Закона). Однако имущество детей, в том числе несовершеннолетних, и имущество, принадлежащее исключительно супругу/супруге, не подлежит декларированию.

ВСПОЖ в тесном сотрудничестве с налоговыми органами проверяет полноту и точность деклараций, используя многочисленные базы данных и специализированное программное обеспечение («Артемис»). Программное обеспечение «Артемис» было разработано в первую очередь как система оповещения, которая ежедневно просматривает список представляющих декларации лиц и собирает любую новую актуальную информацию, находящуюся в открытом доступе.

Углубленный контроль осуществляется с учетом рисков и других факторов. Кроме того, ВСПОЖ подсчитывает разницу в активах того или иного лица между началом и окончанием контракта с целью выявления любых невыясненных изменений.

Статья 26 Закона о прозрачности общественной жизни предусматривает уголовное наказание (три года лишения свободы и штраф в размере 45 000 евро, в дополнение к запрету на осуществление гражданских прав, запрету занимать государственные должности и обязательному наказанию в виде лишения права на участие в выборах, если только не будет принято специально мотивированное решение) в случае ложных сведений в декларации или непредставления декларации.

С декларациями интересов можно ознакомиться на веб-сайте ВСПОЖ, а с декларациями об активах — в различных префектурах. Это позволяет предоставлять соответствующую информацию компетентным органам, в том числе иностранным.

Франция не требует от государственных должностных лиц, имеющих право подписи или другое уполномочие в отношении какого-либо финансового счета за рубежом, сообщать об этом компетентным органам или хранить соответствующие ведомости.

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

Французское законодательство позволяет физическим и юридическим лицам, в том числе государствам, обращаться во французские суды с иском об установлении права собственности или с требованием компенсации — либо путем подачи гражданского иска в рамках уголовного судопроизводства (ст. 85 и последующие статьи Уголовно-процессуального кодекса — на стадии судебного расследования; ст. 536 Уголовно-процессуального кодекса — в полицейском суде; ст. 388, 418 и последующие статьи Уголовно-процессуального кодекса — в исправительном суде), либо путем возбуждения отдельного гражданского иска (ст. 2 Уголовно-процессуального кодекса; ст. 1240 Гражданского кодекса; ст. 30 и 31 Гражданского процессуального кодекса). Лицо, возбуждающее гражданский

иск от имени государства, должно доказать в соответствии с принципами международного права, регулирующими межгосударственные отношения, что оно имеет право представлять это государство во французских судах (Уголовная палата Кассационного суда, решение от 30 ноября 1999 года).

Конфискация применяется ко всему имуществу, являющемуся объектом или прямыми или косвенными доходами от преступления, за исключением имущества, которое может быть возвращено потерпевшему (ст. 131-21 Уголовного кодекса). Кроме того, любое физическое или юридическое лицо, являющееся гражданской стороной, включая иностранное государство, и получающее выгоду от окончательного решения о возмещении ему ущерба, может добиться от АГРАСК, чтобы эти суммы были выплачены ему в приоритетном порядке из конфискованного имущества (статьи 706-164 Уголовно-процессуального кодекса). Помимо этого, п. 2 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса требует от прокурора обеспечить информирование жертв об уголовном судопроизводстве или о любом решении или альтернативных мерах, принятых по их жалобе; это положение также применяется к государствам.

Несколько иностранных государств подали гражданские иски во французские суды, и производство по ним продолжается. Многие из этих исков были встречены положительно. Они касались, в частности, приобретения имущества путем отмыwania похищенных государственных средств, злоупотребления доверием при отягчающих обстоятельствах и сокрытия краденого.

Что касается уголовного судопроизводства, осуществляемого за рубежом, которое является предметом запросов об оказании международной помощи по уголовным делам во Франции, то в Уголовно-процессуальном кодексе целый раздел посвящен исполнению постановлений о конфискации, вынесенных иностранными судебными органами, не входящими в Европейский союз (ст. 713-36–713-41); соответствующие положения применяются в отсутствие международной конвенции, предусматривающей иное.

Исполнение постановления о конфискации, вынесенного иностранным судебным органом, должно быть санкционировано французским уголовным судом по запросу Прокурора Республики; решение, принятое в иностранном государстве, должно быть окончательным и подлежащим исполнению в соответствии с законодательством запрашивающего государства. Исправительный суд, если он сочтет это целесообразным, должен заслушать — при необходимости путем судебного поручения — владельца арестованного имущества, осужденного и любое лицо, имеющее права на данное имущество. Суд должен руководствоваться установленными фактическими обстоятельствами иностранного решения. Если этих выводов недостаточно, он может запросить — путем судебного поручения — у принявшего решение иностранного органа необходимую дополнительную информацию, подлежащую представлению в установленный им срок.

Конфискация должна быть отклонена при отсутствии двойной уголовной ответственности.

Для квалификации преступления отмыwania денег нет необходимости в том, чтобы основное правонарушение было совершено во Франции. Французские суды могут, если они обладают соответствующей юрисдикцией, вынести постановление о конфискации имущества иностранного происхождения при вынесении решения о преступлении, связанном с отмыwанием денег (ст. 324-1 Уголовного кодекса, касающаяся отмыwania денег, в сочетании со ст. 131-21 того же Кодекса, касающейся конфискации).

Закон № 2016-731 от 3 июня 2016 года ввел во французское законодательство механизм невозвращения без предварительного осуждения. Такое невозвращение влечет за собой материальные и юридические последствия конфискации. Независимо от своих национальных положений Франция после принятия постановления Кассационного суда от 13 ноября 2003 года (постановление «Крисафулли») принимает от иностранных властей ходатайства о конфискации

без предварительного осуждения, если они касаются имущества, подлежащего конфискации в соответствии с французским Уголовным кодексом.

Компетентные французские органы могут вынести постановление и распорядиться о наложении ареста на основании иностранного постановления об аресте или ходатайства иностранного государства (ст. 694-12 Уголовно-процессуального кодекса). Франция может в некоторых случаях начать параллельное расследование с целью получения распоряжения французского органа о конфискации по иностранному запросу.

Хотя французские власти могут возбуждать внутреннее разбирательство на основе соответствующей информации, законодательство не допускает вынесения постановления о мере пресечения в отсутствие просьбы о взаимной правовой помощи исключительно на основании ареста или уголовного обвинения, предъявленного за рубежом.

Франция создала платформу для идентификации активов, полученных преступным путем (ПИАП), которая была определена в качестве контактного центра для различных сетей международного сотрудничества. Она также располагает централизованным банковским регистром (ФИКОБА), который облегчает отслеживание банковских счетов и сейфов, а также досье ВИКОВИ для договоров страхования жизни.

Возвращение активов и распоряжение ими (ст. 57)

Просьбы о взаимной правовой помощи, в том числе просьбы о возвращении активов, направляемые на основании международных конвенций, исполняются в соответствии с этими конвенциями, имеющими преимущественную силу по отношению к внутреннему законодательству Франции.

В отсутствие международной конвенции, предусматривающей иное, реституция конфискованного имущества регулируется Уголовно-процессуальным кодексом (ст. 713-36). В таких случаях исполнение постановления о конфискации, вынесенного иностранным судом за пределами Европейского союза, влечет за собой передачу французскому государству права собственности на конфискованное имущество, если с запрашивающим государством не было достигнуто иной договоренности. Конфискованное таким образом имущество может быть продано. Взысканные суммы и доходы от продажи конфискованного имущества за вычетом затрат на приведение в исполнение, полностью переходят французскому государству, когда сумма составляет менее 10 тыс. евро, а в других случаях делятся пополам с запрашивающим государством (ст. 713-40).

На сегодняшний день Франция не вернула никаких активов по коррупционным делам.

3.2 Успешные результаты и виды практики

- Назначение магистратов по связям в нескольких странах для облегчения обработки просьб об оказании взаимной правовой помощи, в том числе в связи с возвращением активов (ст. 51).
- Создание Агентства по управлению арестованными и конфискованными активами и их возвращению (ст.51).
- Создание при прокуратурах должностей сотрудников по вопросам ареста-конфискации, которые способствуют повышению эффективности системы ареста активов (ст. 51).
- Использование специального программного обеспечения для проверки деклараций (п. 5 ст. 52).
- Создание специальной платформы для выявления активов, полученных преступным путем (п. 2 ст. 55).
- Создание централизованного банковского реестра (п. 2 ст. 55).

3.3 Трудности в осуществлении

Франции рекомендуется:

- укрепить систему возвращения активов (ст. 51 и 57);
- продолжать усилия по совершенствованию своей системы сбора данных в целях подготовки консолидированной и более точной информации о взаимной правовой помощи и возвращении активов, связанных с коррупцией (ст. 51);
- рассмотреть вопрос о включении имущества супругов и несовершеннолетних детей в имущество, подлежащее обязательному декларированию, и дать юридическое определение термина «существенное изменение», который включен в Органический закон о прозрачности общественной жизни (п. 5 ст. 52);
- рассмотреть вопрос о том, чтобы потребовать от публичных должностных лиц, имеющих право подписи или другое уполномочие в отношении какого-либо финансового счета за рубежом, сообщать об этом компетентным органам и хранить соответствующие ведомости (п. 6 ст. 52);
- рассмотреть вопрос о принятии мер, позволяющих ее компетентным органам обеспечить сохранение имущества для целей конфискации, например, на основании иностранного постановления об аресте или предъявления уголовного обвинения в связи с приобретением подобного имущества (ст. 54, п. 2 с));
- принять необходимые меры для возвращения конфискованного имущества в соответствии со ст. 57 Конвенции даже при отсутствии соглашения с запрашивающим государством (пп. 2 и 3 ст. 57).