



Экономический
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1996/5
11 April 1996

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ
И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ

Пятая сессия

Вена, 21—31 мая 1996 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

ОБЗОР ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ТЕМ

Борьба с коррупцией

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Страница</i>
ВВЕДЕНИЕ	1—3	2
I. НЕДАВНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	4—11	2
II. ЗАМЕЧАНИЯ ГОСУДАРСТВ ПО ПРОЕКТУ МЕЖДУНАРОД- НОГО КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ	12—27	4
III. РЕШЕНИЯ, КОТОРЫЕ РЕКОМЕНДУЕТСЯ ПРИНЯТЬ КОМИССИИ	28—30	8
<i>Приложение.</i> Пересмотренный проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц		10

*E/CN.15/1996/1.

ВВЕДЕНИЕ

1. Во исполнение резолюции 49/157 Генеральной Ассамблеи Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию на своей четвертой сессии рассмотрела рекомендации девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшегося в Каире 29 апреля — 8 мая 1995 года. На рассмотрении Комиссии находился подготовленный Секретариатом справочный документ о международной борьбе с коррупцией, который включал проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц (A/CONF.169/14, приложение I). Проект кодекса был подготовлен в соответствии с резолюцией, озаглавленной "Коррупция в сфере государственного управления", восьмого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями¹, который состоялся в Гаване 27 августа — 7 сентября 1990 года. Проект кодекса был представлен Комиссии на ее четвертой сессии для рассмотрения и получения замечаний. По мнению Комиссии, проект кодекса, после его окончательной доработки, может стать важным средством для проведения оперативных мероприятий в рамках программы Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, а также для государств, которые намерены включить аналогичные кодексы в число инструментов, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней².

2. По рекомендации Комиссии Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1995/14, в которой просил Генерального секретаря продолжить консультации с правительствами в целях дальнейшего пересмотра текста проекта международного кодекса поведения государственных должностных лиц, содержащегося в приложении к данной резолюции, и представить его Комиссии на ее пятой сессии.

3. В соответствии с этим Генеральный секретарь запросил мнения и замечания правительств по проекту кодекса. Ответы были получены от 36 государств*. Пересмотренный вариант проекта международного кодекса поведения государственных должностных лиц, который отражает полученные ответы, содержится в приложении к настоящему докладу.

I. НЕДАВНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

4. Внимание, проявляемое на международном уровне к вопросу о коррупции и ее влиянии на государственную службу и правительственные учреждения, резко возрастает. Действия на национальном уровне сочетаются с международными усилиями, направленными на развитие культуры надлежащего управления и укрепление институтов, а также систематизацию законодательных мер по предупреждению распространения практики коррупции и борьбе с ней. Этот вопрос рассматривают различные международные организации, предлагая меры по расширению международного сотрудничества в борьбе с коррупцией. Некоторые из таких инициатив на международном уровне описываются ниже.

5. Подход Всемирного банка к вопросам коррупции координируется Департаментом по оперативной политике. Департамент отвечает за обеспечение последовательности оперативной политики и процедур Всемирного банка и является центром документации по вопросам государственного управления и государственного сектора.

6. Центр по международной торговле (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию/Генерального соглашения по тарифам и торговле) опубликовал в 1993 году руководство по совершенствованию систем государственных закупок, которое включает главу о мерах борьбы с коррупцией. В руководстве подчеркиваются необходимость борьбы с коррупцией как средства по улучшению финансовой отчетности на пути к надлежащему управлению, а также исключительная важность политической поддержки и профилактических мер в деле борьбы с коррупцией в сфере государственной службы.

* Австралия, Австрия, Аргентина, Беларусь, Боливия, Германия, Дания, Египет, Иордания, Ирак, Иран (Исламская Республика), Испания, Канада, Катар, Китай, Куба, Люксембург, Маврикий, Малайзия, Мальта, Мексика, Оман, Панама, Республика Корея, Святейший Престол, Сингапур, Словакия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Филиппины, Франция, Хорватия, Чили, Эстония и Япония.

7. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учредила в 1994 году рабочую группу по взяточничеству при совершении международных коммерческих сделок. Основными видами деятельности рабочей группы являются обзор мер, принятых государствами — членами ОЭСР в целях осуществления рекомендаций ОЭСР по данному вопросу, и проведение углубленного анализа конкретных первоочередных вопросов в связи с коррупцией, таких как квалификация ее в качестве уголовного преступления, установление стандартов в области официальной отчетности и отмена исключения незаконных платежей в зарубежных странах из облагаемого дохода. 13 и 14 марта 1995 года ОЭСР организовала в Париже Симпозиум по проблеме коррупции и надлежащего управления, где рассматривался ряд вопросов, в том числе вопрос о закупках как виде деятельности, который может быть подвержен коррупции, и вопрос о незаконных платежах, совершаемых с целью получения контрактов, финансируемых за счет международной помощи. В связи с уменьшением доверия общественности к системе государственного управления ОЭСР решила провести обследование по вопросу этики управления в ряде государств — членов ОЭСР. В рамках своей программы сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы ОЭСР приступила к осуществлению проектов, касающихся контроля за расходами, административного надзора, совершенствования управления людскими ресурсами и реформы регулятивных механизмов. ОЭСР планирует организовать в 1996 году семинары для государственных должностных лиц по вопросу о средствах борьбы с отмыванием денег и коррупцией в государственных учреждениях.

8. Организация американских государств созвала специальную конференцию, состоявшуюся в Каракасе 27—29 марта 1996 года, для принятия межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией, проект которой был подготовлен ее рабочей группой по вопросам чистоты рядов и государственной этики.

9. В Совете Европы при Управлении по правовым вопросам была учреждена многодисциплинарная группа по проблеме коррупции, подчиняющаяся Европейской комиссии по проблемам преступности и Европейскому комитету по правовому сотрудничеству, с целью изучения мер, которые могли бы быть включены в программу действий на международном уровне по борьбе с коррупцией. Круг ведения этой группы был определен Комитетом министров на совещании, состоявшемся в 1994 году. В 1995 году группа провела два первых совещания и приняла проект программы действий по борьбе с коррупцией. В марте 1996 года группа провела совещание, на котором была доработана Программа действий и рассмотрены предварительный проект конвенции о борьбе с коррупцией и предварительный проект рамочной конвенции. Помимо предлагаемой конвенции и рамок к числу приоритетных задач группы относится изучение определения понятия "коррупция" и вопроса о возможности разработки международной конвенции о гражданско-правовых средствах борьбы с коррупцией. Объектом работы группы будут европейский кодекс поведения гражданских служащих, а также исследование по вопросу коррупции международных гражданских служащих и избранных представителей, исследование по вопросу отмывания доходов, полученных в результате коррупции, и оценка существующих инструментов международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией.

10. Межпарламентский союз (МС) провел свою девяносто четвертую Межпарламентскую конференцию в Бухаресте в октябре 1995 года. 565 представителей парламентов 118 стран приняли, среди прочего, резолюцию о парламентских мерах борьбы с коррупцией и необходимости международного сотрудничества в этой области. В данной резолюции Межпарламентская конференция, напомнив о деятельности Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Целевой группы по финансовым мероприятиям и ОЭСР в этой области, выразила свою решимость учредить рабочую группу с целью модернизации проекта конвенции о мерах, которые необходимо принять на международном уровне в отношении лиц, виновных в причинении ущерба государственным интересам в результате использования государственной должности для обогащения путем мошенничества, принятого в 1962 году пятьдесят первой Межпарламентской конференцией, с целью представления данного проекта конвенции на рассмотрение Организации Объединенных Наций.

11. Европейский банк реконструкции и развития имеет мандат способствовать переходу к открытой, рыночной экономике и содействовать развитию частных и предпринимательских инициатив в странах Центральной и Восточной Европы. При этом Банк стремится обеспечить, чтобы практика коррупции не сказывалась пагубно на инвестиционном климате в странах, в которых он действует. В 1995 году Отдел юрисконсульта Банка подготовил документ о практике

коррупции и отмывании денег в контексте операций Банка. В документе определены ныне действующие правила, процедуры и методы Банка по сдерживанию, выявлению и решению проблем, связанных с коррупцией и отмыванием денег. В документе также принимается к сведению подход, используемый другими международными финансовыми учреждениями, и описываются некоторые недавние инициативы на международном и региональном уровнях по борьбе с практикой коррупции и отмывания денег, резюмируется подход Банка к таким проблемам и рекомендуются изменения его правил, процедур и методов в целях их совершенствования.

II. ЗАМЕЧАНИЯ ГОСУДАРСТВ ПО ПРОЕКТУ МЕЖДУНАРОДНОГО КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

12. В соответствии с резолюцией 1995/14 Совета Генеральный секретарь продолжил консультации с правительствами в целях дальнейшего пересмотра текста проекта международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Анализ ответов приводится ниже. Одни ответы касаются общих рамок проекта кодекса, другие — как структуры, так и отдельных или всех его статей. В целях сохранения единообразия и облегчения ссылок настоящий анализ относится к первоначальному тексту проекта кодекса в том виде, в каком он фигурирует в приложении к резолюции 1995/14 Совета, и отражает замечания, полученные по каждой статье. Пересмотренный вариант проекта кодекса, отражающий замечания государств, содержится в приложении к настоящему докладу.

13. Восемнадцать государств выразили положительное отношение к принципам, лежащим в основе проекта кодекса, считая, что его текст является более широким по охвату и более точным с точки зрения юридической терминологии. По мнению некоторых государств, проект, в случае его принятия, окажет позитивное воздействие на борьбу с коррупцией и будет способствовать созданию атмосферы честности в государственных учреждениях. Некоторые государства включили в свои ответы тексты национальных законов о борьбе с коррупцией, которые подтверждают, что проект кодекса закрепляет правовые принципы, уже существующие в ряде правовых систем. По мнению одного государства, самого по себе кодекса может оказаться недостаточно для предотвращения коррупции, если преимущественно административные меры, включая справедливые и надлежащие процедуры найма, образование, профессиональную подготовку без отрыва от работы и надлежащее вознаграждение государственных должностных лиц, не станут составной частью более широкого плана международных действий с целью выработки более эффективной стратегии. Еще одно государство расценило подготовку проекта такого кодекса как желательное и поучительное мероприятие, которое могло бы побудить государства заняться разработкой и/или совершенствованием своих национальных кодексов.

Раздел I. Общие принципы

14. Замечания по разделу I проекта кодекса представили 14 государств.

15. В отношении статьи 1 проекта кодекса основные замечания касались формулировки "public office holders" [к русскому тексту проекта не относится]. Одно государство (Япония) предложило использовать формулировку "public officials" [государственные должностные лица] или, в альтернативном случае, оставить ее толкование на усмотрение каждой страны. Еще одно государство (Канада) предложило: а) принять два определения терминов "государственные должностные лица" и "государственная должность", причем первый должен также включать политических деятелей, и б) сохранить формулировку "public office holders". Три других государства (Германия, Китай и Соединенное Королевство) сделали замечания по второй части статьи 1. Было предложено исключить любые ссылки на систему правления, а также часть, которая определяет правительственные должности, поскольку гражданские служащие обязаны проявлять преданность лишь к надлежащим образом сформированному правительству, а не к его институтам или иным проявлениям государственных интересов. В связи с пагубными последствиями коррупции иностранных образований или лиц для политической и экономической стабильности одно

* Помимо представления замечаний по существу Иордания, Испания, Катар и Китай представили предложения по улучшению перевода проекта международного кодекса на арабский, испанский и китайский языки.

государство (Соединенные Штаты) предложило, чтобы в кодексе поведения было четко оговорено, что отечественные и иностранные лица и образования не должны использовать преданность государственных должностных лиц в своих целях. Наконец, одно государство (Испания) предложило усилить определение "государственная должность" путем ссылки на универсальные этические принципы и законы и на обязанность проявлять абсолютную преданность при исполнении обязанностей от имени правительства. Еще одно государство (Канада) предложило заменить слова "в первую очередь" словами "в конечном счете", поскольку первые, как представляется, уменьшают подотчетность государственных должностных лиц своим вышестоящим руководителям.

16. Большинство замечаний в отношении статьи 2 и статьи 2 bis, которая была помещена в квадратные скобки, касались прав и обязанностей лиц, занимающих государственные должности, а также их обязанности выполнять (или отказываться выполнять) противоправные распоряжения. В отношении статьи 2 было предложено (Канада и Святейший Престол), чтобы в кодексе поведения подчеркивалась обязанность государственных должностных лиц проявлять усердие, ответственность, эффективность в работе и честность, а государственной администрации — проявлять беспристрастность и эффективность. Некоторые государства предлагали исключить статью 2 bis, считая ее излишне детализированной для универсального применения, особенно в связи с содержащимся в ней упоминанием о подчинении противоправным распоряжениям. По мнению этих государств, данный вопрос не должен регулироваться международными нормами и его следует оставить на усмотрение национального законодательства. Другие государства заявили о готовности принять статью 2 bis при условии изменения ее формулировки с целью включения в нее гарантий для государственных должностных лиц, обязанных подчиняться таким распоряжениям. Такой гарантией могло бы быть подтверждение распоряжения в письменном виде. Тем не менее некоторые из этих государств уточнили, что распоряжение не должно выполняться, если оно представляет собой уголовное преступление.

17. Статья 3 содержала ссылку на злоупотребление властью. Некоторые государства считали необходимым предусмотреть новую статью или по меньшей мере более конкретную формулировку по этому вопросу. Однако никаких предложений внесено не было. Замечания других государств касались в основном принципа равенства перед законом в качестве юридического обоснования положений статьи 3. По мнению одного государства (Святейший Престол), статья 3 могла бы быть усилена путем включения в нее обязательства принимать всех граждан, без дискриминации, на государственную службу, запрещения любого преференциального режима и путем обязательства исключить государственных должностных лиц из процесса принятия решений по вопросам, к которым они лично причастны или имеют какой-либо интерес. Одна страна (Канада) расценила как уместное поощрение политики положительных мер; она предложила снять квадратные скобки с последнего предложения статьи 3.

Раздел II. Коллизия интересов и отказ от права

18. Замечания по разделу II проекта кодекса представили 18 государств. Три государства, представившие замечания по статье 4 (Китай, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты), считали, что она является дискриминационной, поскольку запрещает государственным должностным лицам защищать интересы, когда эти интересы носят законный характер или являются результатом политики правительства. Для того чтобы избежать излишне широкого определения, одно государство (Соединенные Штаты) предложило изъять выражение "никогда и никоим образом" и слова "личных или". Однако два других государства (Австралия и Святейший Престол) предложили усилить это положение, указав, что государственные должностные лица воздерживаются от любых действий, которые могут считаться несовместимыми с их должностью, и делают заявление относительно того, может ли использование их полномочий представлять выгоду для их политической партии или группы. Одно государство (Франция) сообщило, что это положение соответствует его национальному законодательству, а еще одно государство (Хорватия) предложило еще больше усилить аналогичные положения в отношении сотрудников полиции. Одно государство (Испания) предложило сохранить слово "неподобающий", исключенное из первоначального текста, со ссылкой на отстаивание интересов государственных должностных лиц, поскольку такое изъятие может иметь эффект, противоположный тому, к которому стремились.

19. Замечания по статье 5 были в основном направлены на усиление транспарентности и, следовательно, демократии в сфере государственного управления. Два государства (Аргентина и

Мексика) считали, что было бы желательным устранить возможность изъятия из обязательства государственных должностных лиц заявлять о наличии личных интересов в вопросах, относящихся к исполнению обязанностей. По мнению этих государств, имеющаяся информация о соответствующем лице должна быть открыта для сведения общественности, поскольку, по их мнению, нынешняя формулировка может ввести в заблуждение, так как она, по-видимому, подразумевает дискреционные полномочия соответствующего государственного должностного лица. Два других государства (Германия и Франция) предложили, чтобы государственным должностным лицам запрещалось исполнение любых других функций, за исключением занятия научной, творческой и, в некоторых случаях, преподавательской деятельностью, или чтобы в ситуациях возможной коллизии интересов государственные должностные лица обращались с просьбой к вышестоящим руководителям исключить их из процесса принятия решений. Три государства (Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Турция) предложили также либо пересмотреть статью 5, либо объединить ее со статьей 8, поскольку обе статьи противоречат принципу защиты неприкосновенности частной жизни. Одно из этих государств (Соединенные Штаты) предложило в таком случае сохранить лишь третью фразу статьи 5, с тем чтобы она гласила: "В случае возможной или предполагаемой коллизии интересов между государственными обязанностями и частными интересами лиц, занимающих государственные должности, они, по мере возможности, заявляют об отказе от права участвовать в любом процессе принятия решений, связанных с такой коллизией интересов". Наконец, одно государство (Канада) утверждало, что политическим деятелям не должно чиниться препятствий в том, что касается наличия внешних интересов, и они не должны уклоняться от активного участия в жизни общества, поскольку это участие является крайне важным для здоровья парламентской демократии.

20. Два замечания были получены в отношении статьи 6. Государства (Канада и Соединенное Королевство) заявили, что нынешняя формулировка является чрезмерно широкой и, по-видимому, включает информацию, которая может представлять государственный интерес. Была предложена поправка, которая гласит: "[не] используют государственную собственность, службы или не злоупотребляют информацией". Принятие нового пункта, который должен касаться использования информации, в отличие от использования служб и собственности, было также предложено одним из государств (Канада).

21. Замечания, полученные в отношении статьи 7, касались содержащихся в ней двух вопросов. Прежде всего, три государства (Канада, Испания и Оман) выразили мнение, что период времени после ухода с государственной службы, упомянутый в первой строке, должен быть оговорен конкретно. Эти государства указали, что один или два года, соответственно, должны быть минимальным сроком между окончанием выполнения государственных функций и принятием приглашения на постоянную или временную работу в качестве консультанта от фирмы, находящейся в финансовых взаимоотношениях с государственным учреждением или ведомством, в котором работало данное государственное должностное лицо. Два государства (Аргентина и Соединенные Штаты) были озабочены тем, что это положение приведет к несправедливому исключению лица, занимавшего государственную должность, из участия в рынке труда, и предложили установить требование в отношении разрешения со стороны правительства лишь в тех случаях, когда существует прямая связь между характером оставленной службы и видом деятельности, которым предстоит заниматься. Одно государство (Франция) отметило, что его уголовный кодекс соответствует данному положению и что лицо, занимавшее государственную должность, должно запрашивать разрешение, прежде чем принять приглашение на подобную работу. В соответствии с законодательством Франции для рассмотрения таких случаев создана специальная административная комиссия, решения которой, однако, не имеют обязательной силы для судов в случаях нарушения уголовного кодекса. Одно государство (Мексика) предложило заменить выражение "определенные ответственные посты" словами "административные должности" и предложило две новые статьи, с тем чтобы воспрепятствовать государственным должностным лицам недвусмысленно злоупотреблять своим положением, участвуя в принятии решений, касающихся вопросов, в которых они могут быть лично заинтересованы. Это же государство предложило уточнить несовместимость должностей и рабочего времени. Необходимость конкретных мер, которые должны соблюдаться, была выражена одним государством (Канада), которое, предложив альтернативную формулировку статьи 7, заявило, что государства должны принять меры, связанные с окончанием срока службы и предназначенные для сведения к минимуму, без ненужных ограничений бывших служащих в поисках работы, возможности коллизии интересов, преференциального режима или несправедливых преимуществ.

Раздел III. Представление сведений об активах

22. Замечания по статье 8 были представлены 16 государствами. Некоторые из них поддержали статью 8, отметив, что их национальное законодательство включает аналогичное положение. Были предложены поправки, которые оговаривают периодичность представления сведений, минимальный порог, ниже которого представление сведений не требуется, и сторону, которой должны представляться сведения. Другие государства, законодательство которых не предусматривает такого положения, выразили озабоченность тем, что подобное сообщение сведений может рассматриваться как необоснованное вмешательство в частную жизнь. В соответствии с этим было предложено, чтобы это требование ограничивалось чувствительными областями государственной службы или случаями, когда может подозреваться злоупотребление властью, и чтобы последнее предложение было изложено в следующей редакции: "Все предоставленные сведения считаются конфиденциальными, но могут обнародоваться по усмотрению страны на основании специальных процедур". Одно государство (Испания) сочло желательными изъятия, обозначенные в первоначальном тексте проекта кодекса. Другое государство (Канада) предложило изменить формулировку данной статьи и перенести ее в раздел II, который касается мер, связанных с коллизией интересов.

Раздел IV. Принятие подарков или других знаков внимания

23. В проекте кодекса было две формулировки статьи 9. Десять из 16 государств, представивших замечания по статье 9, предложили принять формулировку, заключенную в скобки, добавив, что она более конкретна и обязательна и не носит разрешительного характера. По мнению этих государств, первая формулировка статьи 9 допускает слишком большую свободу государственным должностным лицам самим решать, какие подарки можно или нельзя принимать. Два государства (Испания и Оман) предложили принять текст, аналогичный помещенной в скобки формулировке, в то время как еще одно государство (Соединенные Штаты) предложило добавить статью, которая разрешает правительствам санкционировать принятие подарков, если отказ от них считается оскорбительным или вызывает неловкость. Одно государство (Исламская Республика Иран) заявило, что если в первой формулировке употребить глагол "должны", то не будет необходимости принимать вторую, заключенную в скобки, формулировку. Два государства (Дания и Малайзия) включили в ответы положения своего национального законодательства. В одном из них принятие подарков или других знаков внимания, имеющих определенную денежную стоимость, считается уголовным преступлением в том случае, если целью является ускорение сделки. Другое государство представило правовые положения, которые соответствуют второй формулировке. Одно государство (Канада) считало, что ни одна из формулировок статьи 9 не касается важного вопроса явной коллизии интересов; оно предложило рассмотреть альтернативную формулировку, согласно которой государственные должностные лица не должны помогать или принимать какие-либо подарки или подношения, когда такие подарки или подношения могут оказать влияние или когда есть основания предположить, что они могут оказать влияние, на выполнение их функций, осуществление их обязанностей или принятие решений.

Раздел V. Конфиденциальная информация

24. Шесть государств представили замечания по статье 10. Они предложили усилить положения статьи 10, расширив сферу ее применения, с тем чтобы она охватывала всю информацию, которой могут располагать лица, занимающие государственные должности, в силу их положения или должности, а не только информацию конфиденциального характера. Одно государство (Соединенное Королевство) утверждало, что "требования правосудия" не могут подразумевать, что раскрытие информации является уместным на основании собственной оценки этих требований отдельным лицом. Еще одно государство (Соединенные Штаты) отметило, что в некоторых странах запрещается разглашение только определенных видов информации, которые считаются секретными; согласно его предложению, степень конфиденциальности должна оставаться на усмотрение национального законодательства. Одно государство (Малайзия) приложило к ответу текст национального закона, содержащего положения, согласно которым раскрытие конфиденциальной информации лицами, занимающими государственные должности, считается уголовным преступлением. Одно государство (Исламская Республика Иран) предложило также усилить положения статьи 10, добавив в конце пункта слова "и лица, занимающие государственные должности, несут ответственность за соблюдение этого".

Раздел VI. Политическая деятельность

25. Пять государств, которые представили замечания по статье 11, предложили поправки либо новую формулировку, усиливающие положения статьи за счет расширения сферы политической деятельности или деяний, которые несовместимы с занятием государственной должности или которые могут подрывать веру общественности в государственную администрацию. Одно государство (Канада) высказало мнение, что, если включить политических деятелей в определение "лица, занимающие государственные должности", в статье 10 этот факт должен получить отражение, поскольку политические деятели, естественно, намерены участвовать в политической деятельности.

Раздел VII. Обязанность сообщать о нарушениях кодекса, дисциплинарные меры и осуществление

26. В ходе четвертой сессии Комиссии имели место широкие дискуссии по статье 12. Было сочтено уместным поместить ее в скобки, с тем чтобы дать возможность правительствам представить дальнейшие замечания и предложения. Восемь из 19 государств, представивших замечания по разделу VII проекта кодекса, предложили исключить статью 12, поскольку она может вызвать проблемы в связи с принципом целесообразности, который преобладает в некоторых государствах. Одно государство (Испания) предложило также текст, который допускал бы контроль, являющийся целью положения статьи 12, избегая безнаказанности и поощряя обязанность сообщать о нарушениях кодекса. Одно государство (Франция) высказалось за сохранение статьи 12.

27. Альтернативная формулировка 1, которая заменяет статьи 13 и 14 единой статьей, была расценена как более общая. Ей отдали предпочтение подавляющее большинство государств, представивших замечания по данному вопросу. Однако, по мнению некоторых государств, в эту часть проекта кодекса можно внести корректировки. Одно государство (Германия) предложило принять альтернативную формулировку 1 взамен статьи 13 и исключить статью 14, с тем чтобы дать каждой стране разумную свободу выбора в отношении законодательства по этому вопросу. Два государства (Исламская Республика Иран и Республика Корея) предложили принять альтернативную формулировку 1 для всего раздела; одно из государств предложило также исключить из названия раздела VII слова "обязанность сообщать о нарушениях кодекса". Одно государство (Аргентина) предложило принять альтернативную формулировку 1, но в то же время считало, что должна быть включена защитительная оговорка о необходимости компенсации третьим сторонам ущерба, понесенного в результате какого-либо нарушения. Одно государство (Соединенное Королевство) предложило принять альтернативную формулировку 2 при условии, что в кодексе будут оговорены нарушения правил поведения в соответствии с условиями службы. Одно государство (Китай) высказало мнение, что необходимо дополнительно обсудить статьи 13 и 14. Одно государство (Канада) заявило, что применение уголовных мер наказания и других санкций не всегда являются наилучшим средством стимулирования честности в органах государственного управления в сочетании с кодексом поведения и что просвещение и беседа также важны и заслуживают внимания.

III. РЕШЕНИЯ, КОТОРЫЕ РЕКОМЕНДУЕТСЯ ПРИНЯТЬ КОМИССИИ

28. На своей четвертой сессии Комиссия в принципе поддержала проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Эта поддержка была подтверждена большинством государств, которые откликнулись на просьбу Генерального секретаря представить замечания. Представляя свои замечания, государства внесли множество существенных предложений по улучшению проекта кодекса. Многие представили дополнительную информацию и тексты законов, которые свидетельствуют о своевременности и полезности проекта кодекса. Активизация международной борьбы с коррупцией и улучшение оказания практической помощи в данной области запрашивающим государствам потребуют практических высококачественных инструментов, которые имеют прямое отношение к усилиям, предпринимаемым государствами на национальном уровне. В свете вышесказанного Комиссия, возможно, пожелает принять проект кодекса поведения государственных должностных лиц, призвав государства руководствоваться его положениями в своих усилиях, направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией, а также расширение официальной отчетности и гласности.

29. Принимая во внимание обсуждения на своих третьей и четвертой сессиях, а также результаты пленарного заседания, посвященного борьбе с коррупцией и состоявшегося в ходе девятого Конгресса, Комиссия, возможно, пожелает обратить внимание на возможности расширения мероприятий Отдела по предупреждению преступности и уголовному правосудию, связанных с предоставлением технической помощи в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть, наряду с принятием проекта кодекса поведения, вопрос о разработке структурированного международного плана действий по борьбе с коррупцией, который мог бы включать директивы для действий Организации Объединенных Наций в области надлежащего управления, а также предупреждения и борьбы с практикой коррупции в государственных учреждениях и частном секторе.

30. Комиссия, возможно, пожелает просить Генерального секретаря предложить государствам-членам представить сведения о национальных законодательных и регулятивных мерах в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. На основе такой собранной законодательной и другой информации, представленной государствами-членами, Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности обращения к Генеральному секретарю с просьбой подготовить типовые законодательные и регулятивные меры по борьбе с коррупцией вместе с подборками наиболее эффективной практики по предупреждению, выявлению и борьбе с актами коррупции. Такие правовые инструменты, пересмотренные с учетом особенностей национальных правовых систем и практики на местах, могли бы быть использованы на региональном и национальном уровнях и послужить основой для совместной деятельности с другими соответствующими международными организациями.

Примечания

¹*Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года: доклад, подготовленный Секретариатом (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.IV.2), глава I, раздел C.7.*

²*Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1995 год, Дополнение № 10 (E/1995/30), пункт 69.*

*Приложение***ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ПРОЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО КОДЕКСА
ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ^a****I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ**

1. Государственная должность, как она определяется в национальном законодательстве, — это должность, облеченная доверием, предполагающая выполнение обязанностей в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица должны в первую очередь [в конечном счете] проявлять преданность государственным интересам своей страны, представляемым [демократическими] институтами власти, а не [национальным или иностранным] лицам, политическим партиям [или образованиям] [или конкретным министерствам или ведомствам правительства].
2. Государственные должностные лица обязаны компетентно [, усердно, честно, ответственно] и эффективно [и добросовестно] выполнять свои [обязанности и] функции. Они должны постоянно стремиться к тому, чтобы государственные средства, за которые они несут ответственность, расходовались как можно более эффективно и рационально.
3. Государственные должностные лица обязаны быть внимательными, справедливыми и беспристрастными при выполнении своих функций и, в частности, в своих отношениях с общественностью. Они никогда не должны проявлять какого-либо неправомерного благосклонного отношения к какой-либо группе лиц или отдельному лицу, допускать дискриминацию по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или иным образом злоупотреблять предоставленными им полномочиями и властью. [Настоящее положение не должно истолковываться как исключаящее какую-либо официально одобренную политику положительных мер по оказанию помощи группам, находящимся в неблагоприятном положении.]

II. КОЛЛИЗИЯ ИНТЕРЕСОВ И ОТКАЗ ОТ ПРАВА

4. Государственные должностные лица никогда и никоим образом не используют свое официальное положение для [неподобающего] извлечения личных выгод или [незаконных] личных или финансовых выгод его семьей. Они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных выгод, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или с их выполнением.
5. При поступлении на службу все указанные в национальном законодательстве государственные должностные лица, если только они не освобождены от этого, заявляют о наличии у них соответствующих деловых, коммерческих или финансовых интересов или о деятельности, осуществляемой ими с целью получения финансовых выгод. Эти сведения регулярно обновляются. В случае возможной или предполагаемой коллизии интересов между государственными обязанностями, выполняемыми государственными должностными лицами, и частными интересами, они заявляют об отказе от права участвовать в любом процессе принятия решений, связанных с такой коллизией интересов.
6. Государственные должностные лица никогда не используют государственную собственность, службы или [не злоупотребляют] информацией [информацией], полученную ими при исполнении или в результате исполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций.
7. В течение установленного периода времени [одного/двух лет] после ухода с государственной службы государственные должностные лица, занимавшие административные должности, получают

^aПодчеркивание означает изменение, внесенное на основании полученных замечаний. Слова в квадратных скобках означают новые или альтернативные формулировки, предложенные государствами.

в соответствии с национальным законодательством разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на постоянную работу или временную работу в качестве консультанта от деловых или частных кругов, находящихся в [непосредственных] финансовых взаимоотношениях с государственным учреждением или ведомством, в котором работали данные должностные лица. В течение такого же периода после ухода со службы аналогичное разрешение требуется также, прежде чем государственное должностное лицо начнет заниматься какой-либо частной или коммерческой деятельностью, имеющей [непосредственное] отношение к его предыдущей должности на государственной службе или зависящей от нее.

III. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СВЕДЕНИЙ ОБ АКТИВАХ

8. Государственные должностные лица, занимающие административные или руководящие должности, как они указаны в национальном законодательстве или в соответствии с предусмотренными в нем процедурами, сообщают сведения [определенному органу и в течение установленного периода времени] обо всем имеющемся у них личном имуществе, активах и обязательствах, а также сведения об имуществе, активах и обязательствах супруга (супруги) и/или других иждивенцев [которые превышают установленную минимальную стоимость]. Такие должностные лица представляют также подробные сведения об источниках приобретения какой-либо собственности или активов после назначения на руководящий пост. Все представленные сведения считаются конфиденциальными [и могут обнародоваться только на основании специальных процедур] [но могут обнародоваться по усмотрению страны на основании специальных процедур].

IV. ПРИНЯТИЕ ПОДАРКОВ ИЛИ ДРУГИХ ЗНАКОВ ВНИМАНИЯ

9. Государственные должностные лица должны принципиально отказываться от любых подарков, которые могут оказать влияние на выполнение их функций, осуществление их обязанностей или принятие решений.

V. КОНФИДЕНЦИАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

10. Сведения конфиденциального характера, получаемые государственными должностными лицами, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или требования правосудия не требуют иного. Такие ограничения применяются также после ухода со службы.

VI. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

11. Государственные должностные лица участвуют в политической деятельности таким образом, чтобы не подрывать веру общественности в беспристрастное выполнение ими своих функций и обязанностей.

VII. ОБЯЗАННОСТЬ СООБЩАТЬ О НАРУШЕНИЯХ КОДЕКСА, ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ МЕРЫ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

12. Государственные должностные лица, нарушающие положения настоящего Кодекса, подлежат соответствующим дисциплинарным, административным или уголовным мерам наказания, определяемым в соответствии с принципами и процедурами национального законодательства.