



Экономический и
Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1997/3
5 March 1997

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ

И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ

Шестая сессия

Вена, 28 апреля — 9 мая 1997 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**ПООЩРЕНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ ПРАВОПОРЯДКА И НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ:
БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ**

Борьба с коррупцией и взяточничеством

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
ВВЕДЕНИЕ	1—10	2
I. ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ	11-26	4
A. Взяточничество	13-14	5
B. Мошенничество	15	5
C. Другие незаконные выплаты	16-17	5
D. Покупка и обеспечение голосов избирателей	18-19	6
E. Незаконные взносы на политические нужды	20	6
F. Злоупотребление властью и доверием	21-23	6
G. Неправомерное использование государственных средств	24	7
H. Коллизия интересов	25	7
I. Прочие правонарушения, способствующие коррупции	26	8
II. ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ И ЕЕ РОСТА	27-42	8
III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ	43-71	11
A. Всемирный банк	43-46	11
B. Секретариат Содружества	47-48	12
C. Совет Европы	49-52	12

D.	Европейский союз	53-55	13
E.	Организация экономического сотрудничества и развития	56-63	14
F.	Организация американских государств	64-67	15
G.	Оценка международных инициатив	68-71	16
IV.	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОТДЕЛА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ	72-87	17
A.	Общая деятельность по пропаганде и реализации резолюции 1995/14 Экономического и Социального Совета и резолюций 51/59 и 51/191	72-77	17
B.	Техническое сотрудничество	78-87	18
V.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	88	20

ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1995/14 о борьбе с коррупцией, принятой по рекомендации Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее четвертой сессии, Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря представить Комиссии доклад об осуществлении этой резолюции. В этой же резолюции Совет настоятельно призвал государства разрабатывать и применять меры по борьбе с коррупцией, расширять свои возможности по предупреждению и соответствующему пресечению актов коррупции и совершенствовать международное сотрудничество в этой области. Совет просил также Генерального секретаря, среди прочего, пересмотреть и расширить руководство по практическим мерам по борьбе с коррупцией¹; осуществлять сотрудничество и координацию с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и соответствующими международными организациями в проведении мероприятий по борьбе с коррупцией; и проводить регулярные обзоры вопроса о борьбе с коррупцией.

2. В соответствии с рекомендацией Совета, содержащейся в его резолюции 1996/8, принятой по рекомендации Комиссии на ее пятой сессии, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 51/59 приняла Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к этой резолюции, и рекомендовала его государствам в качестве инструмента, которым они могли бы руководствоваться в своих усилиях по борьбе с коррупцией. Ассамблея просила Генерального секретаря распространить Международный кодекс поведения среди всех государств и включить его в руководство по практическим мерам по борьбе с коррупцией, которое будет пересмотрено и расширено в соответствии с резолюцией 1995/14 Совета. Ассамблея просила также Генерального секретаря в консультации с государствами и соответствующими организациями разработать план действий по борьбе с коррупцией и представить его Комиссии на ее шестой сессии вместе с докладом, который должен быть подготовлен в соответствии с резолюцией 1995/14 Совета. Ассамблея просила также Генерального секретаря продолжать сбор информации, а также законодательных и нормативных текстов у государств и соответствующих международных организаций в контексте его постоянных усилий по изучению проблемы коррупции.

3. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 51/191 приняла Декларацию Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, которая содержится в приложении к этой резолюции, и просила Комиссию: (а) изучить, в том числе посредством имеющих обязательную силу международных документов, никоим образом не исключая, не затрудняя и не задерживая принятия на международном, региональном или национальном уровне пути содействия осуществлению резолюции и Декларации, с тем чтобы способствовать установлению уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество в международных коммерческих операциях; (б) регулярно рассматривать вопрос о коррупции и

взяточничестве в международных коммерческих операциях; и (с) содействовать эффективному осуществлению этой резолюции.

4. Последние события показывают, что коррупция не является монополией какого-либо конкретного общества или системы правления и все в большей степени становится предметом широкого обсуждения и причиной серьезной обеспокоенности. Многие правительственные и неправительственные учреждения, а также национальные, региональные и международные институты уделяют серьезное внимание разработке стратегий и мер, направленных на решение глобальной проблемы коррупции. Организация Объединенных Наций немало сил уделяет подготовке предложений о практических шагах, которыми могли бы руководствоваться государства, и оказанию им помощи в их усилиях по разработке и осуществлению стратегий и реформ в этой области. В 1989 году Отдел по административной деятельности в целях развития Департамента по техническому сотрудничеству в целях развития и Отделение по предупреждению преступности и уголовному правосудию Секретариата^{**} организовали межрегиональный семинар в Гааге в сотрудничестве с министерствами иностранных дел и юстиции Нидерландов. В докладе этого семинара содержится общий представленных странами материалов по вопросу о коррупции, а также возникающих проблем и практических мер и излагается ряд первоочередных задач и рекомендаций².

5. В своей резолюции 7 восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходивший в Гаване 27 августа-7 сентября 1990 года, рекомендовал государствам пересмотреть существующие и разработать новые правовые механизмы для предотвращения всех видов коррупции и адекватной борьбы с ними³. В этой же резолюции он просил Отделение оказывать практическую помощь государствам-членам, которые просят об этом, в вопросах стратегического планирования, правовой реформы, государственного управления, подготовки государственных служащих и оказать помощь в проведении торгов на распределение проектов международной помощи. На основе этой работы и рекомендаций Комиссии за период 1992-1994 годов вопрос о коррупции был включен в программу девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который проводился в Каире 29 апреля-8 мая 1995 года и который посвятил специальное заседание этому вопросу и предложил государствам-членам усовершенствовать разработку политики в этой области, шире использовать двусторонние или многосторонние соглашения о сотрудничестве и проводить более широкие исследования по проблеме коррупции***.

6. В этой связи следует также упомянуть Региональный семинар на уровне министров по последующим мероприятиям в связи с Неапольской политической декларацией и глобальным планом действий против организованной транснациональной преступности, который был организован Отделом и проводился правительством Аргентины в Буэнос-Айресе 27-30 ноября 1995 года. Министры государств Латинской Америки и Карибского бассейна обязались содействовать разработке комплексных предложений по международному сотрудничеству и передаче технологий, необходимых для борьбы с организованной транснациональной преступностью и коррупцией (E/CN.15/1996/2/Add.1).

7. Развивать международное сотрудничество и оказывать помощь государствам, которые намереваются осуществить реформы или разработать совершенно новую политику и меры в этой области, стремится не только Организация Объединенных Наций. В этой области активно участвуют и другие органы, в том числе Совета Европы, Европейский союз, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация американских государств (ОАГ) и Всемирный банк. В этой деятельности принимают также участие некоммерческие организации и коллективы ученых.

^{**} Отделение по предупреждению преступности и уголовному правосудию было преобразовано в отдел в соответствии с резолюцией 40/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1995 года.

^{***} См. Доклад девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Каир, 29 апреля-8 мая 1995 года (A/CONF.169/16/Rev.1, пункты 245-261). Этот доклад впоследствии поступит в продажу в качестве издания Организации Объединенных Наций.

8. Поскольку все они делают это полезное дело по-разному и в силу того, что коррупция - это необычайно сложное явление, уместно задать вопрос, что есть общего или сопоставимого в их работе? В условиях большого разнообразия осуществляемых инициатив и реформ важно избегать коллизий в мерах по борьбе с коррупцией, принимаемых в различных государствах или регионах. По этой причине важно проанализировать различные виды поведения, которое считается уголовно наказуемым в различных государствах. Это позволит лучше оценить общую ситуацию с проявлением коррупции в мире. Такой анализ облегчит понимание нынешней заинтересованности в решении проблемы коррупции на глобальном уровне. Чем объясняется эта заинтересованность: все большим распространением коррупции; возросшим пониманием угрозы, которую создают различные виды коррупции; меньшей степенью терпимости в период, наступивший после окончания холодной войны, или комбинацией всех этих факторов? В силу того, что масштабы коррупции растут, представляется необходимым изучить причины и условия, способствующие росту этого явления, с тем чтобы более тщательно проанализировать новую политику и тактику, а также институциональные и правовые реформы, которые будут иметь долгосрочные последствия. После этого можно будет лучше понять роль, вероятные последствия и обоснованность мер и радикальных изменений, которые предлагаются в рамках международных инициатив. И наконец, на основе изучения этих инициатив можно будет извлечь полезные уроки в отношении того, что общего удалось достичь и какие мосты предстоит еще навести, чтобы преодолеть национальные и региональные преграды. Все это необходимо, поскольку конечная цель состоит в том, чтобы предложить конкретные меры и осуществить планы действий по борьбе с коррупцией.

9. Настоящий доклад представляется Комиссии в соответствии с резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 1995/14 Совета. В нем рассматривается несколько инициатив в области борьбы с коррупцией, выдвинутых соответствующими международными органами, и содержатся возможные элементы и условия, необходимые для осуществления вышеупомянутых резолюций Ассамблеи и реализации Международного кодекса поведения.

10. Отдел Секретариата по предупреждению преступности и уголовному правосудию при содействии правительства Аргентины организовал совещание экспертов из всех регионов в Буэнос-Айресе 17-21 марта 1997 года, на котором были рассмотрены пути и средства укрепления международного сотрудничества в этой области, а также внесены предложения о пересмотре и расширении руководства. Вниманию Комиссии предлагаются его выводы и рекомендации, содержащие предварительный план для осуществления Международного кодекса поведения.

I. ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ

11. Мобилизации и поддержке международной скоординированной деятельности по борьбе с коррупцией способствует рост понимания того, что коррупция представляет собой серьезную проблему. Несмотря на это понимание, коррупция остается чрезвычайно сложным явлением. Мнения сходятся в том, что концептуально в основе этой проблемы лежит определенная форма злоупотребления властью. В общем виде это явление можно сформулировать как злоупотребление государственной должностью для извлечения прямой или косвенной личной выгоды. Косвенная личная выгода может проявляться в выигоде, которую человек получает нечестным образом для своей организации (например, компаний, политической партии или некоммерческой организации). С учетом необходимости обеспечения общего понимания того, о чем идет речь и с какими видами действий надлежит бороться, представляется целесообразным перечислить ряд конкретных сомнительных или противозаконных действий, которые в разных государствах рассматриваются как преступления. Разумеется, этот перечень не является исчерпывающим. Такой эмпирический подход к проявлениям коррупции позволит избежать конфликта представлений, обусловленных культурными традициями, что повысит шансы на достижение консенсуса и позволит придать дополнительный импульс деятельности по борьбе с коррупцией.

12. Все правонарушения, о которых речь идет ниже, часто квалифицируются по-разному в зависимости от того, является ли правонарушитель мелким чиновником или высокопоставленным должностным лицом. Проводятся также различия в зависимости от тяжести правонарушения и суммы задействованных денежных средств. Более суровому наказанию подлежит крупномасштабная

коррупция, превратившаяся в систему, с участием высокопоставленных лиц. Однако ко всем видам и уровням коррупции необходимо одновременно относиться одинаково серьезно, поскольку в денежном выражении кумулятивный эффект коррупции на низовом уровне может быть не менее значительным. Кроме того, коррупция мелких чиновников формирует некую культуру, которая является питательной средой для коррупции, что является предметом постоянного разочарования и деморализации широких масс населения.

A. Взяточничество

13. Уголовное право большинства стран рассматривает взяточничество как преступление, при котором частные лица предлагают или обещают деньги или льготы должностным лицам, чтобы оказать влияние на их решение. Существуют различия в определениях попытки, обещания, дачи, вымогательства или принятия взятки (активное и пассивное взяточничество). Вымогательство, как правило, заключается в том, что должностное лицо требует какой-либо мзды. Одной из основных причин последних инициатив, предпринимаемых на глобальном уровне, является обеспокоенность тем, что государственные сотрудники во многих странах принимают незаконные выплаты или другие льготы, чтобы предоставить контракты или заказы на производство работ конкретным корпорациям. Установление уголовной ответственности за прямое или косвенное предложение или фактическую дачу чего-нибудь ценного иностранному должностному лицу с целью помочь компании в ее международных операциях стало примером борьбы с такими действиями, которым можно руководствоваться в национальном законотворчестве и многонациональной деятельности. Это правонарушение не является новой концепцией, а представляет собой не что иное, как распространение действия национальных норм по борьбе с взяточничеством на преступления такого рода, совершаемые в другой стране. Логика остается той же, никто не должен и не может оказывать неподобающего влияния на решения должностных лиц в любой юрисдикции. Еще одним способом борьбы с такими действиями является применение норм по борьбе с дискриминационной торговой практикой или антитрестового законодательства. Компания или частное лицо, которое получает контракт благодаря незаконным выплатам, приобретает несправедливое преимущество перед другими конкурентами. В таких случаях могут применяться правила, регулирующие конкуренцию на внутренних или международных рынках.

14. Некоторые государства устанавливают одинаковую уголовную ответственность и наказание за получение и дачу взятки и других незаконных платежей. В некоторых государствах правонарушение и наказание трактуются по-разному, в зависимости от того, причастны ли к нему государственные служащие. В некоторых государствах такие различия не имеют юридических последствий. Кроме того, закон охватывает участие посредников, если взятка передается государственному служащему через назначенное лицо или агента.

B. Мошенничество

15. Имеется еще один способ квалификации выплат, связанных с коррупцией, особенно в отношениях между частными лицами и государственным сектором, - в рамках преступления под названием мошенничество (как это делается в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии). Когда трудно или невозможно доказать намерение дать взятку, явно можно показать, что завышение ставок по проекту объясняется стремлением компании возместить расходы, затраченные на взятки. Тот же принцип применяется к случаям выполнения работы более низкого качества, чем это предусмотрено контрактом, взимания платы за товары или услуги, которые никогда не предоставлялись, изменения спецификаций или сроков завершения проекта и т.д.

C. Другие незаконные выплаты

16. Часто употребляется выражение "деньги для ускорения дел", что означает средства, выплачиваемые должностным лицам для ускорения принятия решения или другого процесса. В таких случаях должностные лица получают незаконные выгоды за то, что они должны делать в силу своих обязанностей. Иногда вознаграждениедается или обещается за ускорение бюрократических проволочек. Хотя некоторые могут считать такую практику разумной, полагая, что она полезна и отвечает интересам их кругов, в целом такие выплаты являются противозаконными.

17. Еще одна категория выплат, которую следует упомянуть, - это выплата денег политическим деятелям с целью не только оказать влияние на характер их голосования в парламенте или комитетах, членами которых они являются, но также и побудить их задать конкретные вопросы или поставить проблемы. В демократических обществах такую практику можно рассматривать как подрывающую принцип "один человек - один голос", а также принципы равенства и справедливости, поскольку в результате этого к людям, которые не имеют возможности оказать таким образом влияния на политический процесс, не будут в достаточной мере прислушиваться и их интересы могут не отстаиваться должным образом. Для судебного преследования многих из вышеупомянутых действий может использоваться правонарушение под названием "торговля влиянием" - этот вопрос в настоящее время рассматривается рабочей группой по уголовному законодательству Совета Европы.

D. Покупка и обеспечение голосов избирателей

18. Еще одной связанной с коррупцией формой противозаконных действий, также подрывающей демократические принципы, является прямая или косвенная покупка голосов избирателей. Те, кто может и хочет платить избирателям за то, чтобы они голосовали за них, приобретают несправедливое преимущество над кандидатами, которые соблюдают правила и не хотят или не могут прибегать к аналогичным действиям. Это правонарушение может совершаться не только путем прямой выплаты денег, но и через отношения покровительства и патронажа, в рамках которых льготы и должности могут предоставляться только тем, кто голосовал за конкретное влиятельное должностное лицо.

19. Существует способ обеспечения голосов избирателей, когда государственный сотрудник или представитель партии предоставляет льготы или другие выгоды за то, чтобы люди в какой-либо местности, компании или другой организации, над которыми лицо, получающее эти льготы или выгоды, имеет контроль, голосовали за коррумпированного кандидата.

E. Незаконные взносы на политические нужды

20. Одни государства запрещают делать взносы на нужды политических партий или кандидатов, а другие - объявляют их противозаконными, когда они превышают определенную сумму или производятся в нарушение правил, касающихся анонимности получателя. Иногда взносы запрещено делать только в том случае, если они поступают от определенной категории лиц (например, от иностранцев). Если взнос делается с намерением оказать неподобающее воздействие на политическую партию или кандидата, то в этом случае при отсутствии конкретных законов, регулирующих такие взносы, можно оперировать концепцией взяточничества.

F. Злоупотребление властью и доверием

21. В качестве примеров нечестного использования государственной должности и злоупотребления властью или доверием можно рассмотреть целый ряд противоправных действий: от фаворитизма и незаконной дискриминации до злоупотребления доступом к секретной или конфиденциальной информации. Требования вымогательского характера могут предъявляться за положительное решение какого-либо вопроса или просто за то, чтобы не причинить вреда какому-либо частному лицу. При этом в качестве предметов вымогательства могут быть финансовые средства, подарки или половая близость.

22. Злоупотребления властью могут происходить в процессе либерализации экономики, когда приватизируются государственные предприятия. Возможности, которые имеются при этом у должностных лиц, заключаются в том, что они сознательно занижают стоимость предприятия, с тем чтобы продать его по очень низкой цене каким-либо частным лицам. Стоимость предприятия, а следовательно, и цена его акций могут значительно возрасти в течение короткого периода времени. После этого должностные лица могут получить свои вознаграждения самым различным образом. Сотрудники, которые располагают особыми сведениями о предстоящих, но еще не объявленных публично решениях, могут совершать незаконные операции, прибегая к запрещенным и нечестным методам ведения коммерческой или предпринимательской деятельности с помощью такой закрытой информации. Например, они могут покупать акции компаний, которым, как им известно, будут предоставлены правительственные контракты (цена акций скорее всего возрастет, когда будет публично

объявлено о размещении крупного заказа, после чего коррумпированные должностные лица смогут продать акции со значительной выгодой). Эти незаконные операции могут также производиться через родственников, назначенных лиц или подставные компании. Благодаря наличию доступа к внутренней информации секретные данные, содержащиеся в заявке конкурента на общественные строительные работы, могут доводиться государственным сотрудником до сведения представителя конкурирующей компании. В результате компания получит заказ только благодаря тому, что она подготовит свое собственное предложение с использованием этих сведений. В этом случае могут применяться законы о нечестной конкуренции. В обмен на такую информацию коррумпированному должностному лицу может быть предоставлено что-нибудь ценное. Некоторые наблюдатели отмечают случаи отсроченной взятки - нечестные действия, которые нелегко квалифицировать в качестве преступления, но которые следует учитывать в силу их вредных последствий. Эта категория взяточничества встречается в тех случаях, когда государственный служащий просто получает очень хорошо оплачиваемую должность в компании, которой он оказывал услуги, находясь на государственной должности незадолго до того, как он ушел с государственной службы. Поскольку в таких случаях трудно доказать наличие элемента взяточничества, некоторые государства приняли или разрабатывают закон, запрещающий государственным служащим работать на компании, деятельностью которых они занимались или которые имели какие-либо деловые отношения с тем отделом, в котором эти служащие в то время работали. Другие государства установили сроки в два года или дольше, в течение которых бывшие государственные служащие не могут устраиваться на работу в случаях, упомянутых выше. Запрет на использование такой системы "сообщающихся дверей" может способствовать повышению в глазах общественности доверия к своему правительству и государственным служащим.

23. Должностные лица, обладающие правом контролировать доходы государственных ведомств или социальных служб, имеют возможность неподобающим образом вмешиваться в работу этих органов. Они могут организовывать преследование политических оппонентов, организаций или компаний по идеологическим или меркантильным соображениям. Они могут добиваться выборочного преследования одних правонарушителей или систематически закрывать глаза на проступки других. Они могут произвольно занижать или завышать налоги и сборы на коммерческие сделки так, что это принимает форму вымогательства. Должностных лиц, которые стремятся утаить или скрыть такую незаконную деятельность, неправильно проводя расследования или уничтожая доказательственные материалы, можно обвинить в препятствовании отправлению правосудия. Такие правонарушения, как правило, связаны с деятельностью незаконных предприятий и рынков, что обычно считается организованной преступностью. Хорошо организованные преступления совершаются тайно, без каких-либо скандалов и привлечения внимания общественности, при пособничестве государственных должностных лиц. Когда есть подозрения в совершении серьезных операций в области оборота наркотиков и торговли оружием или других контрабандных операций крупного масштаба, всегда можно в этой связи ожидать сговора и незаконного обогащения определенного числа должностных лиц. В таких случаях для наказания коррумпированных должностных лиц может оказаться полезным применение таких правовых методов, которые используются в борьбе с организованными преступными группировками, как Закон о коррумпированных и находящихся под влиянием рэкетиров организациях (РИКО) в Соединенных Штатах Америки.

G. Неправомерное использование государственных средств

24. Действия, которые сопряжены с неправомерным использованием и присвоением государственных средств или ресурсов, можно квалифицировать как злоупотребление властью и доверием. Государственные должностные лица могут переводить государственные средства на свои счета или счета партнера. Известны имена нескольких автократических правителей, которые систематически расхищали богатства своих стран. Для судебного преследования подобных случаев можно применять и такие правонарушения, как растрата и кражи, которые довольно широко известны среди государственных членов. Государства, в которых действуют валютные ограничения и меры контроля, могут использовать факт нарушения этих правил для преследования коррумпированных должностных лиц, которые вызывают доходы от своей незаконной деятельности за границу. Другие государства могут прибегнуть к законам, запрещающим уклонение от налогов, учитывая тот факт, что эти незаконные доходы не объявляются и не облагаются налогом. В случае, если должностное лицо не может объяснить происхождения своих чистых доходов и уровня расходов, то обвинители могут использовать этот факт как свидетельство уклонения от уплаты налогов.

Н. Коллизия интересов

25. Государственные должностные лица обязаны быть справедливыми, беспристрастными и эффективными при выполнении своих государственных обязанностей. Законодательство многих государств предусматривает, что государственным должностным лицам не пристало принимать решения, оказывающие существенное влияние на деятельность компаний, акционерами или директорами которых они являются. В одних государствах такая коллизия интересов полностью запрещена, а в других - должностные лица должны заявить о наличии коллизии и отказаться от участия в процессе принятия решений в области, чреватой конфликтом. В третьих государствах простое информирование о наличии коллизии интересов считается достаточным для предупреждения возможности принятия должностным лицом неподобающих решений. В этих случаях укрытие соответствующих интересов представляет собой уголовно наказуемое правонарушение. То же самое относится к нарушениям обычных обязательств государственных служащих представлять информацию о своих активах для опубликования (это включает иногда и активы членов их семей).

I. Прочие правонарушения, способствующие коррупции

26. В законодательстве многих стран предусмотрено определенное количество правонарушений, связанных с коррупцией в том смысле, что они либо содействуют совершению противозаконных действий или отмыванию незаконных доходов, либо выступают в качестве прикрытия первоначального преступления. Эти правонарушения включают создание и использование фонда взяток, пособничество и соучастие, сговор, правонарушения в сфере бухгалтерского учета, подделку или подлог документов и отмывание незаконных доходов.

III. ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ И ЕЕ РОСТА

27. Хотя коррупция существовала всегда, сейчас международное сообщество начинает понимать некоторые основные особенности этого явления. Случай, произошедший с банком "Бэнк оф кредит энд коммерс интернэшнл", является олицетворением нового типа коррупции, которая выходит за пределы национальных границ и тесно связана с другой преступной деятельностью. Устаревшие стереотипы, которых придерживаются в равной степени как общественность, так и директивные органы и которые изображали распространенную системную коррупцию как явление, процветающее при определенных социально-экономических условиях, оказались ошибочными. Как в развивающихся, так и в развитых странах происходят похожие скандалы, имеющие одинаковые последствия и значение. И что особенно важно, в ряде случаев в ходе расследования или судебного рассмотрения были обнаружены связи между коррупцией и организованной преступностью. Общий вывод, который можно сделать на основании анализа последних случаев такого рода, заключается в том, что каждая социально-политическая и экономическая система порождает свою собственную разновидность коррупции и что ни одна система не обладает абсолютным иммунитетом от этого явления.

28. В связи с возросшей заинтересованностью в решении проблемы коррупции на национальном и международном уровнях возникает несколько вопросов. Чем объясняется эта заинтересованность: все большим распространением коррупции, возросшей степенью обнаружения правонарушений такого рода или более низкой терпимостью (государственной, официальной и предпринимательской)? Имеющиеся данные указывают на то, что ответом на этот вопрос, видимо, является комбинация этих объяснений. Если каждое из них рассмотреть отдельно, то легче будет понять не только происхождение скандалов, но и резкий рост отрицательного отношения к коррупции, а также механизм взаимодействия этих двух факторов.

29. Есть все основания полагать, что в обстановке относительного брожения, вызванного радикальными изменениями в период после окончания холодной войны, имеются новые возможности и стимулы для проявлений коррупции. Хотя можно определить характеристики конкретных людей, которые делают их более склонными к совершению преступных действий, проблема коррупции является скорее проблемой систем и институтов, чем проблемой отдельных людей. Можно выделить четыре взаимосвязанных категории структурных корней коррупции.

30. Во-первых, могут существовать монопольные или олигопольные ситуации, в которых одна компания или их группа контролирует конкретный рынок. Государство может пожелать нанять частные компании для выполнения конкретных заданий или общественных работ или для предоставления услуг. В силу того, что практически лишь весьма небольшое число компаний может выполнить эту работу, создаются благоприятные условия для коррупции (в частности, для завышения цен, выполнения работ низкого качества или сдачи объектов после установленных сроков). Такая ситуация может возникнуть, например, в области оборонных проектов. Действительно, в оборонных проектах может быть желательным возникновение олигопольных условий: никто не желает распространения определенных видов вооружений или технологий, так как это может повлиять на национальную и международную безопасность. В этой области целесообразно установить особый контроль за сделками и создать специальные органы для надзора за ними. В других случаях олигополии могут создаваться за счет требований в отношении того, чтобы компании отвечали определенным условиям, или могут насаждаться благодаря правилам, предусматривающим применение преференциального режима в отношении определенных компаний (например, национальных, а не иностранных). Теоретически аналогичная ситуация возникает в тех случаях, когда какая-либо партия или режим монополизирует власть или право принятия решений на протяжении довольно длительного периода времени.

31. Во-вторых, весьма обширные дискреционные полномочия в руках отдельных лиц или организаций могут породить соблазн и склонность к коррупции. При неразвитости или отсутствии механизмов сдержек и противовесов люди приобретают множество возможностей злоупотребления своей властью. Примеры такой ситуации, порождающей коррупцию, изобилуют в авторитарных режимах, где власть сосредоточена в руках весьма небольшого числа людей. Еще одним примером является случай, когда властью наделяют людей, обладающих узко специализированными знаниями и навыками. Само собой разумеется, что таких людей не может быть очень много, и поэтому их власть в значительной степени оказывается бесконтрольной. И в данном случае подобная ситуация может быть конкретно продемонстрирована на примере оборонной промышленности. Немало случаев такого рода можно обнаружить в областях физики, медицины и т.д.

32. В-третьих, отсутствие прозрачности ограничивает возможность контроля над теми, кто обладает властными полномочиями. Непрозрачность может объясняться самыми разнообразными факторами: от секретности банковской деятельности до диктаторских режимов, которые не допускают возможности усомниться в их авторитете. Аналогичная проблема возникает в областях, где требуются редкие и специализированные знания и навыки. Если какая-либо государственная работа или специальная область сопряжены со столь сложными сложными и непонятными деталями, что лишь небольшое число людей могут понять весь проект, на прозрачность рассчитывать не приходится. Когда правила, регулирующие деятельность какого-либо конкретного сектора, являются неопределенными, двусмысленными и технически сложными, репортеры, широкая общественность и непосвященные лица могут быть просто не в состоянии эффективно контролировать деятельность этого сектора. Во многих странах хорошим примером такой ситуации являются правила, регулирующие сельскохозяйственные субсидии, субсидирование цен и кредитные гарантии.

33. И наконец, происхождение коррупции можно проанализировать с помощью концепции асимметрий. Асимметрии - это несоответствия или нестыковки, которые возникают на правовом, административном, культурном, экономическом или политическом уровне. Они бывают внутригосударственными или международными, но последние имеют более важное значение в глобальном контексте. Асимметрии способствуют возникновению коррупции как прямо, так и косвенно за счет создания незаконных рынков, которые лучше всего действуют в сговоре с властями.

34. Примеры проблематических юридических асимметрий присутствуют в банковском законодательстве и налоговом режиме различных стран. Эта асимметрия побуждает многих людей и корпорации изыскивать наиболее удобные способы осуществления определенных операций, даже если это и представляет собой нарушение внутригосударственных законов. Асимметрия позволяет также создать прикрытие от обнаружения коррупции. Другим примером является дифференцированное отношение к взяткам, которые даются иностранным должностным лицам. В одних странах это серьезное преступление, а в других - это предпринимательские расходы, освобождаемые от налогов. Это дает возможность людям легко обосновать свои действия, связанные

с коррупцией, как технические нарушения. Административные асимметрии являются благодатной почвой для дачи взяток "в интересах ускорения дел", а также для систем покровительства и патронажа. Когда одни административные системы работают лучше и быстрее, чем другие, возникающие препятствия и невозможность быстро решить проблему явно выступают в качестве мотивов и причин незаконных выплат для того, чтобы "наконец сделать дело" или избежать ненужных расходов, связанных с задержками.

35. Культурные асимметрии существуют, например, между странами с богатой культурой и странами, собирающими предметы искусства. В результате этого может происходить незаконный вывоз национальных сокровищ из их первоначальной среды в искусственные условия, музеи или галереи. Социальная организация краж предметов искусства довольно сложна и может включать участие государственных должностных лиц в стране происхождения и в стране окончательного назначения. Комбинация правовых и культурных асимметрий может привести к умышленному скрытию незаконного происхождения похищенных предметов искусства за счет провоза их через страны, где законы, регулирующие подобные вопросы, являются нестрогими, примерно так же, как это делается в случае отмывания денег.

36. Экономические и политические асимметрии могут порождать постоянную раздраженность в широких слоях населения. Это может послужить причиной и питательной средой для утечки капитала, а также незаконного провоза иностранцев в страны, где будущее представляется не столь мрачным. С другой стороны, под влиянием таких асимметрий складываются представления, оправдывающие коррупцию как функциональное явление для местной экономики и как способ перераспределения богатства.

37. Процессы глобализации и либерализации, происходящие в 90-е годы, привели к увеличению количества и разнообразия таких асимметрий или сделали их существование более заметным. Поэтому в 90-е годы криминогенный эффект должен проявляться сильнее, чем когда-либо в прошлом. Сейчас, когда изменяются или пересматриваются границы в различных частях мира, усиливаются также и правоохранительные асимметрии, по крайней мере временно. Большие ожидания в бывших странах с централизованной плановой экономикой сменяются разочарованием и утратой иллюзий. Волна процессов приватизации открывает большие возможности для злоупотреблений и коррупции. Технологические достижения упростили и ускорили связи между различными странами, что повышает вероятность конфликтов между традициями или образами жизни, а также усиливает чувство относительной утраты привычных ценностей. Все эти причины дают основания полагать, что проблема коррупции сейчас действительно проявляется острее, чем в прошлом.

38. Энергичные процессы демократизации и экономической либерализации формируют взгляды, резко противоположные дискриминации и рыночным искажениям, которые являются следствием коррупции. Большая осведомленность и менее терпимое отношение к этой проблеме в сочетании с опасениями относительно возможности распространения коррупции объясняют напряженность споров по этому вопросу и большое количество инициатив по борьбе с этим явлением. Большое число людей осознало реальные масштабы отрицательных последствий коррупции. Особенно сильно проявляется это в развивающихся странах, где коррупция сдерживает национальный, социальный, экономический и политический прогресс. В тех случаях, когда коррупция сопряжена с вывозом капитала за границу, она серьезно подрывает экономическое развитие. Это в свою очередь приводит к политической нестабильности, проявляется в плохих дорогах, школах, плохом медицинском обслуживании, низком уровне образования и незавершенных объектах. Средства распределяются неправильно и неэффективно, компетентные и честные граждане чувствуют себя обманутыми, уровень недоверия среди населения растет. В результате этого приток иностранной помощи в основном прекращается, производственный потенциал ослабевает, административная эффективность снижается и подрывается легитимность политического строя.

39. Аналогичные явления, хотя и в менее острой форме, наблюдаются в промышленно развитых странах. Люди, которые хотят строить свои дела на законопослушной и честной основе, деморализуются и утрачивают веру в законность. Коррупция порождает недоверие к государственным учреждениям, подрывает моральные принципы, награждая тех, кто хочет и может давать взятки, и усиливает неравенство. Принципы экономической конкуренции перестают действовать, происходит

разбазаривание государственных средств. Когда люди утратят доверие к организационным и рыночным реформам, могут приостановиться процессы демократизации (которая в конечном итоге приведет к уменьшению неравенства и повышению открытости и ответственности).

40. В силу того, что коррупция предполагает ежегодный оборот крупных объемов средств, это сказывается также на международной финансовой системе. При этом может возникнуть опасность так называемого конкурентного уменьшения регулирования, проявляющаяся в том, что страны, стремящиеся привлечь эти средства, ослабляют правила по борьбе с коррупцией и усиливают положения о секретности. Отмывание денег становится все более привлекательным делом с вытекающими отсюда потенциальными последствиями с точки зрения коррупции, что в свою очередь ведет к усилению зависимости финансовых систем от таких незаконных средств. Еще одну опасность представляют собой международные конфликты и напряженность, поскольку одни государства стремятся репатриировать некоторые из этих средств, провести экстерриториальные расследования, которые могут ущемить национальную гордость принимающих стран или затронуть вопросы суверенитета, а другие государства могут попытаться оказать дополнительное давление на некоторые страны, чтобы побудить их изменить их законодательство и оказать взаимную помощь в расследовании дел, связанных с коррупцией.

41. Глобальные опасности еще более возрастают по мере того, как становятся более явственными связи между коррупцией и организованной преступностью. Несколько последних примеров показывают, как незаконная связь между организованными преступными группировками и государственными должностными лицами может нанести серьезный ущерб социально-экономической структуре государства.^{4/} Необходимо отметить, что всякая серьезная прибыльная деятельность незаконного характера, - связанная с торговлей древней (античной) скульптурой, ядерными материалами, наркотиками, провозом незаконных иностранцев или проституцией, - неизбежно требует в определенный момент поддержки коррумпированных государственных служащих. Необходимым условием для функционирования организованных преступных групп является коррупция. Опасность заключается в том, что в силу того огромного влияния, которым располагают некоторые группы, организованные преступники могут приобрести столь большую власть, что в конечном итоге они будут в состоянии полностью подорвать и уничтожить существующие институты со всеми вытекающими отсюда страшными последствиями для демократии и законности.

42. В этих условиях представляется естественным и понятным выдвижение многочисленных международных инициатив, направленных на создание новых инструментов для предотвращения и локализации этой серьезной проблемы.

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

A. Всемирный банк

43. Всемирный банк оказывает правительствам помощь в борьбе с коррупцией на различных фронтах. В области реформы экономической политики Всемирный банк стремится помочь правительствам провести экономические, политические и законодательные реформы, которые сдерживали бы рост коррупции и мошенничества. Благодаря реформированию торговых режимов, инвестиционных законов и финансового сектора государства могут ослабить последствия действий тех, кто стремится жить на нетрудовой доход, на основе замены административных рычагов (например, распределения экспортных лицензий, иностранной валюты и банковских кредитов) рыночными механизмами. Посредством оказания государством помощи в упрощении и укреплении их налоговых систем и повышении их способности собирать налоги Всемирный банк вносит свой вклад в уменьшение коррупции в таможенных и налоговых службах. Оказывая помощь в проведении реформы в сфере регулирования, Всемирный банк помогает устраниć контроль над ценами, упростить правила, регламентирующие правительенную деятельность, и укрепить принципы регулирования деятельности частных и государственных предприятий, функционирующих в условиях неконкурентных рынков.

44. Всемирный банк оказывает также помошь многим развивающимся странам и странам с переходной экономикой в обеспечении приватизации активов, находящихся в государственной собственности. В силу того, что процесс приватизации сам по себе сопряжен с опасностью коррупции, Всемирный банк особенно тесно взаимодействует с правительствами, с тем чтобы сделать этот процесс открытым и прозрачным. Разработка политики в таких конкретных областях, как окружающая среда и социальные услуги, может быть связана с созданием или устранением возможностей для коррупции.

45. Еще одной областью стратегии Всемирного банка, направленной на борьбу с коррупцией, является создание институционального потенциала в рамках государственного сектора и за его пределами. В последние годы резко возросло число стран, которым Всемирный банк оказывает помошь в модернизации систем государственного бюджета, управления финансами, учета и аудита. Всемирный банк оказывает также помошь правительствам в реорганизации гражданской службы. В области государственных закупок Всемирный банк сотрудничает с правительствами в деле обеспечения большей открытости и конкуренции посредством оказания помощи в разработке новых законов и положений, регулирующих государственные закупки, и в подготовке кадров, способных претворять их в жизнь.

46. Чтобы исключить возможность коррупции при осуществлении проектов Всемирного банка, Банк на основе принципов экономии, эффективности и открытости разработал процедуры закупок, расходования средств, отчетности и аудита. Недавно Совет управляющих одобрил новую документацию для оформления займов и руководство в отношении закупок. Это руководство предусматривает возможность аннулирования займа, если Всемирный банк установит, что заемщик или бенефициар были причастны к коррупции или мошенничеству в ходе закупок или осуществления контракта и при этом заемщик не принял своевременных и соответствующих мер для устранения такой практики. Руководство оставляет также за Всемирным банком право проверять счета и записи поставщиков и подрядчиков в связи с выполнением контракта и предусматривает возможность проведения полной ревизии аудиторами, назначаемыми Всемирным банком. И наконец, Всемирный банк может запретить присуждение финансируемых им контрактов той или иной фирме когда бы то ни было или в течение определенного периода времени, если Банк установит, что эта фирма причастна к коррупции или мошенничеству на этапе конкурсных торгов или осуществления контракта, финансируемого Банком. Для поддержания строгой этики среди сотрудников Всемирного банка регулярно производится обновление и ужесточение действующих правил о персонале, касающихся внешних интересов и дисциплинарных мер.

В. Секретариат Содружества

47. Министры юстиции стран Содружества на совещании, состоявшемся в Куала-Лумпуре 15-19 апреля 1996 года, приняли заявление о предупреждении коррупции, в котором они признали ту угрозу, которую несет в себе коррупция для демократических институтов и эффективного управления. Министры юстиции подчеркнули необходимость поддерживать и поощрять меры, способствующие развитию демократического общества, которое характеризуется независимостью судебных органов, открытой системой управления, функционирующей благодаря процедурам прозрачности, формируемыми демократическим путем институтами, достойно оплачиваемой гражданской службой, а также свободными и ответственными средствами массовой информации. В отношении экономических последствий коррупции отмечалось, что коррупция в международных сделках и проектах иностранной помощи может приводить к осуществлению ненужных проектов и отвлечению средств и ресурсов от тех проектов, которые жизненно необходимы для страны. Министры одобрили работу, проводимую ОЭСР, отметив тот факт, что взятки, которые дают иностранные предприятия, особенно взятки предприятий из промышленно развитых стран, зачастую не облагаемые налогом в их странах, способствуют формированию коррумпированных культур. Было признано, что между коррупцией, торговлей наркотиками и организованной преступностью зачастую существует связь, и была подчеркнута необходимость продолжать и совершенствовать оказание взаимной юридической помошь в расследовании и судебном преследовании уголовных правонарушений. Министры юстиции выразили свое коллективное стремление бороться с коррупцией как на внутригосударственном, так и на международном фронте.

48. Министры юстиции призвали Секретариат Содружества, среди прочего, разработать типовые стратегии правовой деятельности по борьбе с коррупцией, включая создание соответствующей правовой структуры, которая учитывала бы растущую роль частного сектора в системе правления. Это может включать разработку минимальных стандартов для членов Содружества в форме типового кодекса добросовестности.

C. Совет Европы

49. Совет Европы учредил многодисциплинарную группу по проблеме коррупции, которая продолжала свою работу в 1996 году. Рабочая группа по гражданскому праву в настоящее время разрабатывает конвенцию о гражданских средствах возмещения ущерба, являющегося результатом коррупции.

50. Рабочая группа по уголовному праву сейчас разрабатывает проект конвенции о коррупции. В качестве отправного момента в разработке этой конвенции, которая может иметь большое значение, поскольку она учитывает мнения и взгляды различных государств и организаций, используется проект рамочной конвенции по борьбе с коррупцией.^{5/}

51. В проекте рамочной конвенции коррупция определяется в предварительном порядке как "взяточничество и любое другое поведение в отношении лиц, наделенных ответственными полномочиями в государственном или частном секторе, которое представляет собой нарушение их долга, вытекающего из их статуса государственного должностного лица, сотрудника частного предприятия, независимого агента или другого статуса подобного рода, и направлено на получение ими для себя или для других не причитающихся льгот какого-либо рода" (статья 1). Каждому государственному участнику предлагается принять на национальном и международном уровнях профилактические меры и меры, предусмотренные уголовным правом, для реализации положений рамочной конвенции. В статье 6 государства-участники обязуются обеспечивать независимость следственных органов и конфиденциальность расследований, установить карательные меры за преступления коррупции, предусмотреть арест и конфискацию доходов от коррупции, обеспечить, чтобы компании не использовались в качестве "укрытия для совершения правонарушений, связанных с коррупцией", и ограничить число случаев, в которых иммунитет может помешать проведению расследований. В статье 7 они обязуются поддерживать специализированные следственные органы, которые могут также сотрудничать со своими контрагентами в других странах. В статье 8 они обязуются обеспечить, чтобы их финансово-бюджетное законодательство и практика способствовали предупреждению и пресечению коррупции и не допускали освобождения от налогов взяток или "других экономических льгот, связанных с коррупцией". Другие рекомендуемые меры включают обеспечение прозрачности в сфере государственных закупок и управления, принятие кодексов поведения для избираемых и назначаемых должностных лиц, процедуры проверки и дисциплинарные меры, применяемые в случае коррупции. Когда речь идет об избираемых представителях, государства-участники должны следить за состоянием их активов и активов их близких родственников и друзей, а также обеспечивать открытый характер финансирования политических кампаний и партий. В проекте рамочной конвенции рассматриваются также такие вопросы, как свобода печати, гражданские меры по борьбе с коррупцией и выплата компенсации жертвам, просвещение общественности, исследования истоков и форм коррупции и подготовка кадров для борьбы с этим явлением.

52. Рабочая группа по уголовному праву признает также необходимость укрепления международного сотрудничества и взаимной помощи, внедрения процедур, облегчающих процесс конфискации доходов от коррупции, и недопущения попыток выдавать коррупцию за политическое преступление. Экспертному комитету будет поручено рассмотреть вопрос о том, как государства-участники осуществляют эти меры.

D. Европейский союз

53. Исследования указывают на наличие нежелательных расхождений между различными национальными правовыми системами в отношении как определения коррупции, так и перечня лиц, в отношении которых применяются меры по борьбе с коррупцией. По этой причине, а также для

защиты интересов Европейского союза его государства-члены поддержали Протокол, составленный на основе статьи К.3 Договора о Европейском союзе к Конвенции о защите финансовых интересов Европейских сообществ.

54. В Протоколе проводятся различия между активной и пассивной коррупцией (взяткодатель и взяткополучатель). Под пассивной коррупцией подразумевается просьба, получение или принятие обещания "льгот любого рода для себя или для третьей стороны" (статья 2). Активная коррупция предполагает дачу или обещание взятки непосредственно или косвенно должностному лицу, с тем чтобы оно действовало или воздержалось от действия в нарушение официальных обязанностей таким образом, что это может нанести ущерб финансовым интересам Европейского союза. Государствам-членам предлагается обеспечить, чтобы в их внутренних законах такое поведение рассматривалось как уголовно наказуемое деяние. Они должны также обеспечить, чтобы их законы распространялись на действия, совершаемые их гражданами и сотрудниками Европейского союза и против них. Вне зависимости от уже предусмотренных дисциплинарных мер, государствам-членам предлагается ввести такие уголовные санкции, которые были бы "эффективными, соразмерными и сдерживающими" (статья 5). Такие меры должны включать санкции, предусматривающие содержание под стражей, что предполагает возможность выдачи правонарушителей.

55. Юрисдикция основывается на принципах территориальности, гражданства правонарушителя и гражданства жертвы. Кроме того, в случаях, когда правонарушитель является сотрудником учреждения Европейского союза, на дела подобного рода распространяется также юрисдикция государства-члена, в котором расположено это учреждение. Споры между государствами-членами в отношении Протокола рассматриваются в первой инстанции Советом министров Европейского союза. Если в течение шести месяцев не удается найти решение, стороны могут обратиться в Суд Европейских сообществ. Суд занимается также урегулированием любых споров между государствами-членами и Европейской комиссией. В свете положений Протокола Совет министров Европейского союза разработал в ноябре 1996 года проект конвенции о борьбе с коррупцией с участием должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского союза. Этот проект конвенции подкрепляет нормы, уже включенные в Протокол о коррупции (второй протокол к Конвенции о защите финансовых интересов Европейских сообществ), посредством повторения тех его положений, которые касаются основных аспектов коррупции и мер по борьбе с ней.

Е. Организация экономического сотрудничества и развития

56. Совет ОЭСР в своей Рекомендации в отношении взяточничества при совершении международных коммерческих операций, принятой 27 марта 1994 года, рекомендовал странам-членам ОЭСР "принять эффективные меры для недопущения и предупреждения подкупа иностранных должностных лиц в связи с заключением международных коммерческих операций и для борьбы с подкупом". Он рекомендовал также каждой стране-члену рассмотреть свои уголовные законы и в соответствии с национальной правовой традицией принять меры для достижения этой цели. Он поручил своему Комитету по международным инвестициям и многонациональным предприятиям через его рабочую группу по взяточничеству при совершении международных коммерческих операций изучить конкретные вопросы, связанные со взяточничеством при совершении международных коммерческих операций, с целью объявления такого взяточничества уголовно наказуемым деянием.

57. Поскольку обвинителям может быть трудно обеспечить доказательство некоторых элементов, относящихся к этой Рекомендации, например, того факта, что выплата имела своей целью оказывать влияние на коммерческую сделку, было предложено предусмотреть случаи более простого правонарушения, по которому предложение или получение государственным должностным лицом "неправомерной выгоды" рассматривается как уголовно наказуемое деяние. Если правовая норма, на основании которой осуществляется преследование активной коррупции, требует, чтобы взятка предполагала нарушение законных обязанностей должностного лица, то в этом случае необходимо будет обратиться к законодательству государства-взяткополучателя. Это может создать трудности в связи с определением и толкованием законов соответствующих зарубежных стран.

58. В связи с отсутствием в законодательстве многих государств корпоративной уголовной ответственности в отношении корпораций могут применяться гражданские и административные санкции. С учетом отсутствия общего понимания термина "государственное должностное лицо" можно предложить три способа его определения, а именно: независимое определение иностранного государственного должностного лица; ссылка на определение, которое применяет государство иностранного взяточника, и определение, содержащееся в международном документе. Из-за того, что территориальный подход не распространяется на акты коррупции, совершаемые гражданами государства, если это происходит исключительно за пределами соответствующего государства, государства, применяющие этот принцип, возможно, согласятся либо выдавать своих граждан для их судебного преследования за рубежом, либо самим проводить судебное разбирательство, если такие акты совершены на их территории (*aut dedere aut judicare*). Совет ОЭСР одобрил также новую рекомендацию о пересмотре налоговых правил с целью исключить возможность освобождения от налогов взяток, которые даются иностранным государственным должностным лицам. Анализ ситуации со взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц привел к достижению консенсуса в отношении необходимости эффективного и согласованного установления уголовной ответственности за взяточничество среди этой категории должностных лиц.

59. Симпозиум ОЭСР по теме "Коррупция и эффективное управление", состоявшийся в марте 1995 года, пробудил интерес государств, не являющихся членами ОЭСР, к работе этой организации (Аргентина и Болгария обратились с просьбой о присоединении к упомянутой Рекомендации ОЭСР). В порядке реализации рекомендаций этого симпозиума ОЭСР создала также информационную сеть для обмена информацией о деятельности по борьбе с коррупцией среди таких организаций, как Организация Объединенных Наций, Международный валютный фонд, Всемирный банк, Совет Европы, Европейский банк реконструкции и развития, ОАГ, региональные банки развития и другие организации.

60. В настоящее время Служба государственного управления ОЭСР проводит сравнительный анализ по вопросу о том, как трактуются этика и поведение сотрудников государственной службы в отдельных государствах-членах ОЭСР. В рамках программ, осуществляемых Центром ОЭСР по сотрудничеству со странами с переходной экономикой, государствам Центральной и Восточной Европы и новым независимым государствам оказывается помощь в создании систем, которые помогут им бороться с коррупцией.

61. ОЭСР будет продолжать анализировать конкретные проблемы, связанные со взяточничеством на международном уровне, включая вопросы учета и ревизии, возможности установления уголовной ответственности за взяточничество среди иностранных государственных должностных лиц, государственные закупки и правовые нормы, регулирующие коммерческую деятельность и конкуренцию. Она будет также следить за ходом осуществления государствами-членами этой организации Рекомендации 1994 года, а также новой рекомендации в отношении случаев освобождения от налогов и будет продолжать поддерживать связь с государствами, не являющимися ее членами, и с частным сектором.

62. Комитет по международным инвестициям и многонациональным предприятиям силами своей рабочей группы по проблеме взяточничества при совершении международных коммерческих операций завершил первое рассмотрение мер, которые можно использовать для борьбы со взяточничеством в международных коммерческих сделках. В ходе этого рассмотрения анализировались нормы уголовного, гражданского и коммерческого права, административные нормы, требования, касающиеся учета, банковские и финансовые правила, а также законы и положения, касающиеся государственных субсидий и контрактов участвующих государств. Хотя полученная информация не является исчерпывающей, это - наиболее полное исследование по этому вопросу, проведенное на сегодняшний день. Данное исследование указывает на то, что нынешняя ситуация, касающаяся возможности применения действующих правовых норм к случаям взяточничества среди иностранных государственных должностных лиц, вызывает больше оснований для оптимизма, чем представлялось ранее. В ряде государств в этих случаях можно применять действующие законы, в том числе нормы уголовного права, хотя они конкретно и не регулируют случаи взяточничества среди иностранных государственных должностных лиц. Государства достигли определенного прогресса в реализации Рекомендации, хотя многое еще предстоит сделать. Большинство участвующих государств создали

межведомственные органы для анализа национальных законов и положений и многие из них в настоящее время рассматривают вопрос о внесении изменений, с тем чтобы распространить действие их законов на случаи международного взяточничества. Особое внимание уделяется возможности изменения положений уголовного права.

63. Комитет ОЭСР по фискальным вопросам обобщил нынешнюю практику государств-членов, проанализировал соответствующие принципы налогообложения и рассмотрел следующие две возможности использования налоговых правил для борьбы со взяточничеством среди иностранных должностных лиц: исключение возможности освобождения от налогов таких взяток или распространение на них требования об освещении всех коммерческих сделок; и использование международного обмена информацией о налогах для обнаружения и пресечения противозаконного взяточничества.

F. Организация американских государств

64. В Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (Е/1996/99), принятой ОАГ 29 марта 1996 года, коррупция трактуется как институциональная, а не личностная проблема, а борьба с этим явлением рассматривается как процесс, в котором все участники (государства, частный сектор, общество в целом и международное сообщество) играют активную роль. При этом преследуются две основные цели: содействовать созданию необходимых механизмов для предотвращения и пресечения коррупции в каждом государстве-члене и поощрять, облегчать и регулировать межгосударственное сотрудничество в области предотвращения, обнаружения и пресечения актов коррупции в каждом государстве. Признается, что с помощью лишь репрессивных мер эту проблему решить невозможно и что важную роль здесь играют профилактические действия, при этом внимание уделяется модернизации существующих институтов и устранению причин и факторов, способствующих коррупции. Борьба с коррупцией рассматривается как непрерывный, координируемый процесс, а не как конечный результат независимых, изолированных и несогласованных действий. Признается необходимость вовлечения в этот процесс общества в целом и поощряется участие в нем рядовых граждан.

65. Конвенция является самым важным правовым документом на межамериканском уровне, предусматривающим выдачу лиц, совершивших акты коррупции. Она призвана оказать помощь следователям в преодолении трудностей, обусловленных сохранением банковской тайны, и найти "золотую середину" между борьбой с коррупцией и предоставлением убежища, когда возникает такая дилемма; однако убежище нельзя использовать для того, чтобы позволить преступникам избежать правосудия в случаях коррупции. Использование доходов, полученных от коррупции, в политических целях само по себе не может служить основой для трактовки этого преступления как политического. И наконец, в Конвенции рассматривается проблема коммерческого взяточничества при заключении международных сделок.

66. Эта Конвенция дополняет другие правовые документы, такие, как Межамериканская конвенция о взаимной помощи в решении уголовных вопросов, принятая в мае 1992 года. Однако о слабых усилиях, прилагаемых в этой области, и медленных темпах осуществления говорит тот факт, что по состоянию на май 1996 года лишь одно государствоratифицировало Межамериканскую конвенцию о взаимной помощи в решении уголовных вопросов. В силу того, что центральную роль в любой незаконной деятельности играет отмывание денег, ОАГ учредила рабочую группу для подготовки конвенции, призванной согласовать национальное законодательство и обеспечить международное сотрудничество в этой области.

67. ОАГ придает большое значение сотрудничеству с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, в том числе, в частности, с Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием, Отделом по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Комиссией международного права и другими международными организациями, такими, как Совет Европы, Европейский союз и ОЭСР.

G. Оценка международных инициатив

68. Приведенный выше краткий обзор международных инициатив указывает на то, что в деятельности организаций имеются определенные различия с точки зрения масштабов, конкретных мер или отдельных приоритетов.

69. Наиболее широкой и всеобъемлющей является деятельность Совета Европы, тогда как ОЭСР основное внимание уделяет взяточничеству среди иностранных должностных лиц при совершении коммерческих операций, а Европейский союз - коррупции среди своих сотрудников. ОЭСР и Всемирный банк в соответствии со своими полномочиями и задачами финансируют проекты, направленные на осуществление институциональной реформы (в области государственно-административной деятельности, а также реорганизации судебных и законодательных органов). Некоторые конкретные меры, такие, как обмен налоговой информацией, как видно, не пользуются всеобщей поддержкой.

70. Тем не менее этот обзор указывает на то, что, несмотря на отсутствие общепринятого определения и трудности в борьбе с коррупцией на глобальном уровне, начинают применяться общие меры. Хотя каждая инициатива осуществляется в своей сфере, общая цель заключается в том, чтобы поставить вне закона, предотвратить и эффективно пресечь практику, которая подрывает функционирование экономической системы, конкуренцию на международных рынках и демократические принципы равенства, гласности и отчетности. Государствам предлагается установить уголовную ответственность за ряд определенных действий в соответствии с их правовыми системами и традициями. Эти действия излагаются и определяются в форме, сопоставимой и приемлемой для каждой страны. Показано, что даже действующие законы могут применяться и толковаться без каких-либо серьезных трудностей для борьбы с нарушениями, совершаемыми на зарубежной почве. Этот подход затрагивает деликатные проблемы суверенитета и уважения традиций в различных районах мира. В то же время он указывает на то, что под влиянием коррупции, которая создает проблемы, общие для всех стран без исключения, формируется общая основа для борьбы с этим явлением.

71. Во всех рассмотренных инициативах рекомендуется, хотя и с различной расстановкой акцентов, использовать комплекс уголовных, профилактических, административных, институциональных и гражданских мер. Понимание основополагающих причин коррупции и воздействие на них являются задачей, стоящей перед странами как Америки, так и Европы. Во всех проектах подчеркивается необходимость международной координации и сотрудничества в осуществлении как карательных, так и профилактических действий. Имеется общее согласие в отношении того, что нельзя отказывать в выдаче коррумпированных должностных лиц, ссылаясь при этом на политический характер правонарушения, и что следует ограничить правила секретности в деятельности банков, изымать доходы у коррумпированных должностных лиц с помощью штрафов, конфисковывать незаконные поступления, а также поощрять участие граждан в борьбе с коррупцией и свободу печати. Техническая помощь предоставляется в первую очередь в связи с институциональными реформами и деятельностью по модернизации. Это - важный аспект, поскольку он лежит в основе другой общей темы: борьба с коррупцией является непрерывным процессом, который требует постоянного контроля и проверки.

IV. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОТДЕЛА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И УГОЛОВНОМУ ПРАВОСУДИЮ

A. Общая деятельность по пропаганде и реализации резолюции 1995/14 Экономического и Социального Совета и резолюций 51/59 и 51/191 Генеральной Ассамблеи

72. После принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 51/59 Генеральный секретарь довел до сведения всех государств-членов положения этой резолюции и прилагаемого к ней Международного кодекса поведения. В соответствии с этой резолюцией, а также резолюцией 1995/14 Совета Отдел распространил руководство по практическим мерам по борьбе с коррупцией среди всех соответствующих межправительственных организаций и запросил их комментарии и информацию для проведения работы, необходимой для пересмотра и расширения этого руководства. В связи с одиннадцатым Координационным совещанием институтов, образующих сеть Программы Организации

Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, которое состоялось в Курмайере, Италия, в октябре 1996 года, Отдел информировал эти институты о положениях соответствующих резолюций и предложил им внести свой вклад в пересмотр и расширение руководства.

73. Отдел координирует свою деятельность с Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению в целях информирования всех государств-членов о принятии Генеральной Ассамблеей резолюции 51/191 и прилагаемой к ней Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях.

74. Пять государств (Австрия, Испания, Кипр, Малайзия и Сингапур) ответили на вербальную ноту Генерального секретаря, заявив о своей поддержке деятельности Организации Объединенных Наций в области борьбы с коррупцией. Кипр и Малайзия представили Отделу копии своих соответствующих законов, которые Отдел включил в свою подборку законодательных и нормативных текстов по этому вопросу. Австрия сообщила, что Международный кодекс поведения практически реализуется в ее законодательстве, хотя в данном случае может применяться не только какой-либо один закон, но и ряд законодательных и нормативных текстов. В отношении плана осуществления Австрия выразила мнение о том, что Генеральному секретарю следовало бы распространить наброски и основную структуру такого плана для комментариев и дополнения со стороны государств и специализированных учреждений. Австрия исходит из того, что положения такого плана будут зависеть прежде всего от потребностей государств, приступающих к осуществлению Международного кодекса поведения. Ввиду того, что имеется ряд завершенных проектов технического сотрудничества, посвященных борьбе с коррупцией, в плане осуществления следует учесть результаты реализации этих проектов, предусмотрев в нем также покрытие потребностей в ресурсах. Австрия считает, что помимо вышеупомянутых набросков или основной структуры плана Генеральному секретарю следует представить Комиссии на ее шестой сессии график подготовки такого плана. Кипр отметил, что необходимость принятия кодексов поведения государственных должностных лиц отмечена также в Программе действий по борьбе с коррупцией, принятой Комитетом министров Совета Европы, и указал, что Комитет министров в настоящее время разрабатывает рамочную конвенцию по борьбе с коррупцией.

75. Отдел получил весьма полезные комментарии и материалы в связи с расширением и пересмотром руководства от Международного бюро труда, Азиатского банка развития, Секретариата Содружества, Совета Европы и ОЭСР, которые будут приняты во внимание в ходе проводимой работы по этому вопросу.

76. Отдел тесно сотрудничает также с Межпарламентским союзом в решении вопросов, представляющих взаимный интерес, и обменивается информацией и опытом, особенно с учетом той большой заинтересованности, которую проявляет эта организация к борьбе с коррупцией, и ее текущей работы в этой области.

77. Кроме того, Отдел продолжал сотрудничать и взаимодействовать с научно-исследовательскими учреждениями, занимающимися криминологической деятельностью, в частности, с Международным обществом социальной защиты, которое провело свой тринадцатый международный конгресс в Лечче, Италия, 28-30 ноября 1996 года по теме "Социальная защита, коррупция и сохранение органов государственного управления и независимости судебной системы". На этом международном конгрессе было проведено углубленное изучение законодательных вариантов, имеющихся в сферах уголовного, административного и конституционного права для предотвращения и пресечения коррупции и обеспечения добросовестности, равенства и справедливости в государственном и частном секторах.

В. Техническое сотрудничество

78. В течение последнего года Отдел стремился оказывать услуги по техническому сотрудничеству государствам-членам, которые просили об этом, с целью помочь расширить их возможности по эффективной разработке и осуществлению политики и стратегии в области борьбы с коррупцией и по пресечению коррупции и связанной с ней деятельности.

79. В этой связи Совет по просьбе государств-членов (Анголы, Гамбии, бывшей югославской республики Македонии, Румынии, Сенегала, Сьерра-Леоне и Того) организовал ряд миссий по оценке их потребностей. По итогам этих миссий было подготовлено пять предложений по проектам, для которых изыскиваются средства или которые находятся на начальных стадиях осуществления.

80. Первый проект направлен на укрепление организационной структуры Анголы по предупреждению коррупции и борьбе с ней. В рамках этого проекта приоритетное значение придается повышению эффективности законодательства Анголы по борьбе с деятельностью, связанной с коррупцией, на основе разработки новых, более эффективных мер. Проект предусматривает оказание помощи в расширении возможностей Анголы в области международного сотрудничества в решении уголовных вопросов, главным образом на основе содействия согласованию различных уголовных законов страны с законами других стран субрегиона. Кроме того, проект предусматривает такие практические меры, как создание национальной комиссии по проблеме коррупции, на которую будет возложена задача обеспечения координации действий и создания базы данных по этому вопросу.

81. Цель второго проекта заключается в предоставлении консультативных услуг и обеспечении подготовки кадров для оказания правительству бывшей югославской республики Македонии помощи в ее усилиях по борьбе с коррупцией. Этот проект направлен также на разработку законодательства в области борьбы с коррупцией и предусматривает внедрение основных концепций деятельности муниципальной полиции и организацию профессиональной подготовки для расширения знаний сотрудников полиции в области предупреждения и пресечения преступной деятельности, связанной с коррупцией.

82. Цель проектов для Гамбии, Гвинеи и Сьерра-Леоне заключается в создании и укреплении институциональных механизмов этих государств в области предупреждения и пресечения коррупции, на начальном этапе путем внедрения новых законодательных инструментов, а также создания национальной комиссии по проблеме коррупции и межведомственного отдела для координации национальной и субрегиональной деятельности по борьбе с коррупцией. Эти проекты предусматривают оказание помощи в развитии сотрудничества в субрегионе на основе заключения соглашений о выдаче правонарушителей и взаимной помощи с соседними странами. Кроме того, эти проекты предполагают организацию программы профессиональной подготовки для судей, обвинителей и сотрудников правоохранительных органов, а также оказание технической помощи в создании центральной базы данных для хранения и поиска соответствующей информации по вопросам коррупции, которая будет находиться в ведении межведомственного отдела. И наконец, проекты предусматривают расширение обмена информацией и опытом между соответствующими государствами и международными учреждениями.

83. Проект для Румынии направлен на укрепление потенциала этого государства в области предупреждения и пресечения коррупции. В этой связи приоритетное внимание уделяется принятию новых законов и применению новых правоохранительных методов, включая создание национальной комиссии по борьбе с коррупцией для координации национальных мероприятий в этой области. Кроме того, в рамках проекта важное значение придается оказанию помощи в организации программы подготовки кадров, а также развитию способности обмениваться информацией и опытом.

84. После подписания меморандума о договоренности в отношении оказания технической помощи в области предупреждения преступности и уголовного правосудия между Отделом и Министерством юстиции Боснии и Герцеговины Отдел в сотрудничестве с Департаментом по поддержке развития и управлению обеспечению и ПРООН разработал проект укрепления системы отправления правосудия в Боснии и Герцеговине. Одна из основных целей проекта заключается в оказании консультативной помощи в разработке стратегии по борьбе с коррупцией, что способствует укреплению механизмов уголовного правосудия государства в этой конкретной области.

85. Благодаря новым партнерским отношениям между Отделом и ПРООН, в 1996 году был подписан меморандум о договоренности с Региональным бюро для Восточной Европы и Содружества Независимых Государств. Этот меморандум открывает возможности для проведения совместных миссий по оценке потребностей, мобилизации средств и реального или совместного финансирования

проекта в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, особенно в связи с деятельностью по борьбе с коррупцией.

86. Для расширения способности Отдела оказывать своевременную практическую помощь Отдел в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками начал разработку типового закона о борьбе с коррупцией. Пересмотренный и адаптированный с учетом местных правовых систем, практики и традиций, этот типовой закон может использоваться в качестве дополнительного инструмента вместе с пересмотренным и расширенным руководством по практическим мерам по борьбе с коррупцией и Международным кодексом поведения государственных должностных лиц и заложить основу для совместной деятельности с другими соответствующими международными организациями. Ожидается, что экспертный комитет, о котором идет речь в пункте 10 выше, внесет свой вклад в деятельность, осуществляемую Отделом в этой области.

87. С учетом роста потребностей государств и связанного с этим увеличения количества заявок на практическую помощь Отдел планирует и далее развивать оперативную деятельность в данной области. В этой связи Отдел может собирать и анализировать информацию о стратегиях стран по борьбе с коррупцией для составления компиляций о наиболее эффективной практике, на основе которых можно будет организовать программы подготовки кадров. Кроме того, Отдел может заняться проведением сопоставимых исследований, что поможет государствам в подготовке, разработке и осуществлении объединенных стратегий и совместных мероприятий по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Деятельность Отдела в области технического сотрудничества может также включать разработку типовых программ для университетов и школ предпринимательской деятельности и государственного управления и оказания помощи в проведении общественных кампаний по пропаганде методов эффективного управления в целях мобилизации общественной поддержки, необходимой для привлечения средств на борьбу с коррупцией и принятия соответствующих законов. Кроме того, Отдел мог бы оказывать помощь в создании специальных подразделений по борьбе с коррупцией, включая подготовку технико-экономических обоснований и предоставление консультаций. Необходимость в таких подразделениях чрезвычайно высока, особенно в случае трансграничных явлений взяточничества и коррупции, где деликатный характер операций, как правило, высокий уровень задействованных должностных лиц и разнообразие сложных методов перечисления и сокрытия доходов крайне затрудняют обнаружение актов коррупции.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

88. Явление коррупции во всех ее видах стало предметом столь серьезного международного внимания и обеспокоенности, что это привело к формированию консенсуса в отношении срочной необходимости принятия согласованных мер на всех уровнях. Сложный и зачастую трудно уловимый характер этого явления, а также его все более явные и вызывающие беспокойство связи с другими видами преступной деятельности требуют для борьбы с ним концентрированного внимания, четкой последовательности и твердой политической воли. Здесь нет легких решений, особенно в силу того, что эффективное противодействие этому явлению во всех его разнообразных видах потребует принятия мер на различных уровнях и в разных условиях, что сопряжено с необходимостью осуществления параллельной и хорошо скординированной деятельности и оперативных мероприятий. Как отмечалось, хотя международные организации оказывают помощь в борьбе с коррупцией посредством содействия в проведении демократических реформ, создании более состязательной экономики и совершенствовании управления, в этой области необходимы более целенаправленные усилия, предполагающие применение системного подхода к борьбе с коррупцией как системой.⁶ Это - процесс, составным элементом которого на всех уровнях необходимо придать одинаковый динамизм и одинаковую энергию, чтобы можно было добиться успеха. В частности, на международном уровне представляется чрезвычайно важным повысить темпы разработки и осуществления международных соглашений и договоренностей о сотрудничестве, затратив при этом необходимую энергию и ресурсы на создание такой среды, в которой коррупция станет нетерпимым явлением.

Примечания

¹ Международный обзор уголовной политики, №№ 41 и 42 (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.IV.4).

² Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar*, The Hague, Netherlands, 11-15 December 1989 (TCD/SEM.90/2).

³ Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа-7 сентября 1990 года (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.IV.2), глава I, раздел C.

⁴ См. P. Arlacchi, "Political corruption and organized crime in contemporary Italy", *The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference* (Beijing, Hong Qi Publishing House, 1996), p. 243.

⁵ Документ Совета Европы (GMC (96) 81).

⁶ R. Klitgaard, "Roles for international organizations in the fight against corruption", paper presented at the XIIIth International Congress on Social Defence, held at Lecce, Italy, from 28 to 30 November 1996.