



~~ПРЕСТУПНОСТЬ~~

**Десятый Конгресс
Организации Объединенных Наций
по предупреждению преступности
и обращению с правонарушителями
Вена, 10–17 апреля 2000 года**

Distr.: General
31 December 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью:
новые вызовы в XXI веке**

**Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной
преступностью: новые вызовы в XXI веке**

Справочный документ к семинару-практикуму по борьбе с коррупцией**

Резюме

На данном семинаре-практикуме по борьбе с коррупцией вопросы, относящиеся к предупреждению и сдерживанию коррупции, будут рассмотрены с использованием междисциплинарного подхода, провозглашенного в Глобальной программе борьбы с коррупцией, которая была разработана Центром по международному предупреждению преступности и Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия. Согласно Глобальной программе, цель любой национальной программы борьбы с коррупцией должна заключаться в том, чтобы: а) повысить риск и издержки коррумпированности; б) создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение ее участников; и с) обеспечить в конечном счете соблюдение законности.

В ряду немногих положительных примеров опыт Особого административного района Китая Гонконг (ОАРКГ) показывает, что для преодоления коррупции в обществе, где она стала системой, требуются время и значительные усилия. По прошествии более 25 лет в ОАРКГ и сейчас на эти цели ежегодно расходуются 90 млн. долл. США (данные за 1998 год) и задействовано 1300 человек, которые уже провели 2780 учебных занятий для работников частного и государственного секторов. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией действует по трем основным направлениям: а) оперативный отдел – рассмотрение жалоб; б) отдел по связям с общественностью – информационно-пропагандистские кампании, образовательные программы и их разработка; и с) отдел предупреждения коррупции, задача которого – профилактика коррупции путем совершенствования параметров систем и процедур. Возможно, на это израсходовано больше средств, чем затратили на борьбу с коррупцией в 1999 году все 50 стран Африки.

С учетом все возрастающего количества международных документов, имеющих отношение к борьбе с коррупцией, одной из задач данного семинара-практикума является содействие принятию скоординированных мер по разработке общих стратегий реализации положений этих международных документов и использованию наилучших методов профилактики на международном, национальном и муниципальном уровнях.

* A/CONF.187/1.

** Настоящий документ подготовлен Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия.

Рекомендуемая надежная и успешная стратегия борьбы с коррупцией основывается на четырех необходимых условиях: а) экономическом развитии; б) демократических реформах; в) сильном гражданском обществе, обладающем доступом к информации и правом контролировать действия государства; и д) соблюдении законности. При наличии этих четырех общих принципов меры борьбы с коррупцией внутри каждой отдельно взятой страны могут приниматься в четырех основных областях:

- а) необходимо укрепить основные институты надлежащего управления, в первую очередь судебные органы, которые являются гарантом соблюдения закона и неподкупности. Если коррупцией заражена сама судебная система, проблема усложняется, и обществу в целом вряд ли можно надеяться на соблюдение законности;
- б) необходимо укрепить потенциал и неподкупность механизмов осуществления законов. Даже самый хороший закон ничего не стоит, если он не применяется на практике. Лучшие судьи ничего не сделают, если соответствующие дела не передаются на их рассмотрение. Самое качественное следствие – бесполезная трата усилий, если полиция или прокуратура коррумпированы;
- в) правительству следует взять на вооружение ряд действенных инструментов профилактики. Обладающие широкими полномочиями независимые органы надзора с помощью кодексов поведения могут обеспечить соблюдение приемлемых норм поведения как в частном, так и в государственном секторе. К политическим руководителям во всех сферах управления, законодателям и членам судебного корпуса можно предъявить требование обеспечения транспарентности проводимых ими финансовых операций путем представления сведений об активах, которыми располагают они сами и члены их семей;
- д) общественность необходимо просвещать относительно преимуществ надлежащих методов управления. Должно быть также ясно, что само общество несет большую долю ответственности за обеспечение честности и неподкупности органов управления и субъектов хозяйственной деятельности. Людям необходимо учиться никому не позволять покупать их голоса; самим не давать взяток; уведомлять о случаях коррупции органы власти и воспитывать своих детей в духе истинных ценностей, например, что быть неподкупным – хорошо, а продажным – плохо.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Введение	1–5	4
II. Аспекты коррупции и ее причины.....	6–33	4
А. Последствия коррупции	14–19	5
В. Коррупция в высших эшелонах власти.....	20–22	6
С. Коррупция в государственном управлении и системе уголовного правосудия.....	23–24	7
D. Коррупция в частном секторе	25–28	7
Е. Связь с организованной преступностью	29–33	8
III. Ответные меры в отношении коррупции.....	34–61	8
А. Меры национального характера	34–44	8
В. Профилактика	45–48	10
С. Использование статистических данных для осознания масштабов коррупции.....	49–56	10
D. Проблемные области в будущем	57–61	11
IV. Международный опыт и виды деятельности.....	62–87	12
А. Организация Объединенных Наций	64–68	12
В. Европейский союз.....	69–70	13
С. Организация экономического сотрудничества и развития.....	71–74	13
D. Совет Европы	75–77	14
Е. Всемирный банк	78–81	15
F. Другие органы и механизмы.....	82–87	15
V. Меры, необходимые для успешной борьбы с коррупцией.....	88–90	16
VI. Заключение	91–94	19

I. Введение

1. Проблема коррупции уже длительное время является одной из основных в работе Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Межрегиональному научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ) было поручено организовать в рамках десятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями семинар-практикум по вопросу борьбы с коррупцией. Подготовительная работа к этому семинар-практикуму включала организацию – во взаимодействии с Международным научно-профессиональным консультативным советом Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия – международной Конференции на тему "Ответ на вызовы коррупции", которая состоялась 19–20 ноября 1999 года в Милане, Италия.

2. В своей резолюции 54/128 от 17 декабря 1999 года, озаглавленной "Меры против коррупции", Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость разработки глобальной стратегии борьбы с коррупцией и предложила государствам-членам изучить адекватность их внутренних правовых режимов с точки зрения предупреждения и сдерживания коррупции и обеспечения конфискации доходов от коррупции.

3. Недавно Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности Секретариата провозгласило Глобальную программу борьбы с коррупцией (E/CN.15/1999/CRP.3), которую должны совместно проводить Центр по международному предупреждению преступности и ЮНИКРИ. Целью этой Глобальной программы является оказание государствам-членам помощи в их усилиях по обузданию коррупции посредством двух составляющих Программы – оценки и технического сотрудничества. Первая составляющая предполагает разработку протокола мониторинга коррупции для всесторонней оценки коррупции на всех уровнях, а вторая предусматривает проведение комплекса мер технической помощи, направленных на создание и/или укрепление учрежденческого потенциала для предупреждения, выявления, расследования и преследования фактов коррупции.

4. На семинаре по вопросу борьбы с коррупцией в соответствии с изложенной ниже структурой будет использован междисциплинарный подход, предложенный в Глобальной программе и обсуждавшийся на Миланской конференции:

a) аспекты коррупции и ее причины: три уровня коррупции и ее связь с организованной преступностью;

b) меры борьбы с коррупцией на международном и национальном уровнях;

c) наиболее успешные практические методы профилактики коррупции;

d) меры, рекомендуемые к принятию в сферах исполнительной власти, поддержания правопорядка, законодательства, в частном секторе, в гражданском обществе и в рамках международного сотрудничества.

5. Задачей семинара будет содействие распространению подхода, основывающегося на наиболее успешных практических методах, который был провозглашен в Глобальной программе, путем доведения таких методов до сведения возможных стран-доноров и стран-получателей. Особое внимание будет уделено вопросам профилактики, учитывая, насколько они могут способствовать повышению риска уличения коррупционера в сочетании с: a) наличием политической решимости; b) более четким распределением властных полномочий между законодательной, судебной и исполнительной ветвями власти; c) укреплением позиций гражданского общества; и d) существованием свободных и независимых СМИ, имеющих доступ к информации в целях противодействия коррупции.

II. Аспекты коррупции и ее причины

6. Общепризнано, что, хотя распространение коррупции в высших эшелонах власти влечет за собой наиболее серьезные последствия для экономического и социального развития любой страны, восприятие коррупции рядовыми гражданами основывается по большей части на опыте личного общения с государственной администрацией на бытовом уровне. Несмотря на то, что в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой подкуп уже многие годы считается средством достижения нужного результата, такой синдром "смазывания колес" превратился в "подсыпание песка в колеса". Подобное изменение восприятия частично объясняется: a) на международном уровне – последствиями недавнего экономического кризиса в Азии, который, по мнению многих экспертов, был отчасти спровоцирован негодной практикой управления корпорациями (например, недостаточной подотчетностью и транспарентностью); и b) на национальном уровне – тем фактом, что граждане, дающие взятки, вероятно, будут фактически менее удовлетворены получаемым обслуживанием, чем те, кто их не дает, как свидетельствуют данные обзоров, проведенных в Объединенной Республике Танзания (1997 год), Уганде (1998 год) и Украине (1999 год). В Объединенной Республике Танзания вероятность того, что они получают услуги более высокого уровня, была выше в 2,9 раза у тех участников обзора, которые взятки не давали. С другой стороны,

у тех, кто взятки давал, вероятность получить нормальные услуги была в 1,7 раза ниже обычного. Фактически лишь 13 процентов участников обзора давали взятки и получили услуги должного качества¹.

7. В литературе виды коррупции классифицируются по-разному. Различия, например, могут проводиться между "мелкой" коррупцией, или коррупцией "на прожитие", и коррупцией "в крупных масштабах" либо между "эпизодической" и "систематической" коррупцией². Можно также различать "простую" и "сложную" коррупцию, как принято в европейских странах³. В настоящем документе будут рассмотрены три вида коррупции – "бытовая", "деловая" и "высшего уровня", то есть политическая и финансовая, – как они обозначены в Глобальной программе борьбы с коррупцией.

8. При обсуждении проблемы коррупции необходимо различать те ее аспекты, которые относятся к предложению и спросу на эту деятельность. Коррупция в аспекте предложения подразумевает дачу взятки в обмен на получение конкретных услуг, особого режима или контрактов, в то время как практика коррупции в аспекте спроса проявляется в подстрекательстве к даче взяток или в их вымогательстве. Последнее типично для коррупции с участием представителей финансовых органов и органов политической власти.

9. Наиболее подвержены коррупции страны, относящиеся к категории развивающихся. В основном это происходит в результате изменения потребностей гражданского общества в процессе его перехода к обществу потребления в условиях недостаточно четкой организации и функционирования органов государственной и судебной власти. Таким образом, коррупция, прежде существовавшая на бытовом уровне, становится благодатной почвой для коррупции на более высоких уровнях. При этом факторами, способствующими ее развитию, могут быть алчность, социальная несправедливость, откровенное давление, а также стремление к определенному социальному статусу и власти. Поскольку в узком смысле слова коррупция – это преступление без жертв, невысокая степень риска его раскрытия и наказания способствует тому, что уменьшение действия этих факторов маловероятно⁴. Кроме того, широкое распространение взяточничества и коррупции тесно связано, по всей видимости, с такими особенностями отдельных стран, как численность населения и запасы природных ресурсов⁵.

10. Страны, осуществляющие радикальную реформу своих экономических и политических систем – а к ним, в частности, относятся многие страны Центральной и Восточной Европы, – сталкивались в 90-е годы с проблемами коррупции в деловом секторе и в высших политических и финансовых кругах. Подверженность этих стран коррупции во многом объясняется

сильным воздействием реформ на их национальную экономику, выразившимся в крупномасштабной приватизации таких видов государственной собственности, как предприятия, здания и другое имущество, которое составляет значительную часть национального экономического достояния⁶. Новые возможности, открывающиеся в результате распределения такой собственности, увеличивают притягательность незаконного получения преимуществ. В этом контексте действуют не только отечественные или иностранные бизнесмены, но и – когда речь идет о коррупции в высших эшелонах власти – представители государственного руководства, занимающие политические и административные должности⁷.

11. Наконец, развитые страны также подвержены коррупции в результате того, что группы элиты образуют закрытые сети связей, в которых грани между частными и общественными интересами оказываются размытыми.

12. Еще одним фактором, способствующим увеличению масштабов коррупции, является растущая вовлеченность в нее организованной преступности. Так же как и в деловых кругах, влияние организованной преступности на государственные структуры через подкуп государственных чиновников связано в основном с проведением международных операций экспортного или импортного характера. В связи с этим следует отметить, что между ставками налогов, торговыми барьерами и степенью участия организованной преступности в коррупции существует тесная взаимосвязь.

13. Коррупция, как правило, неразрывно связана со злоупотреблениями властью, монополизмом в политической и экономической сферах и организованной преступностью. Следовательно, меры культурного, политического, экономического и правового характера, включая уголовное правосудие, которые принимаются с целью предотвращения коррупции и борьбы с ней, нельзя осуществлять в отрыве от более широких процессов политической демократизации, социально-экономического развития, а также от надежности финансовых и юридических сделок. Для того чтобы меры борьбы с коррупцией были эффективными, органы власти высшего уровня должны продемонстрировать свою решимость подавать хороший пример всем секторам гражданского общества, включая политиков и представителей деловых кругов, органов государственного управления и частного сектора.

А. Последствия коррупции

14. Коррупция имеет катастрофические последствия как для народного хозяйства в целом, так и для отдельных граждан. О зле, причиняемом коррупцией на уровне деревни, очень ярко рассказывали более 3500 деревенских жителей, участвовавших в работе

348 фокус-групп, которые проводила в 1998 году в Уганде организация "Информация, полномочия и транспарентность в общинах" (СИЕТ)⁸.

15. Бесчестное поведение, например взяточничество, влечет также побочные расходы в виде "дополнительных налогов", которые ложатся бременем в основном на национальную экономику. Это препятствует эффективному распределению остро необходимых для экономического развития финансовых ресурсов, особенно в развивающихся странах, и искажает структуру государственных расходов.

16. В плане международной торговли коррупция, особенно в виде взяточничества, препятствует капиталовложениям и развитию торговли.

17. В результате коррумпированная среда может создать неблагоприятную обстановку для капиталовложений со стороны глобальных инвесторов. Поэтому у тех, кто, вероятно всего, мог бы произвести долгосрочные инвестиции на нужды развития, может пропасть желание это делать, зато тех, кто стремится быстро обогатиться, участвуя в сомнительных предприятиях, такая ситуация может обнадежить⁹, что, в свою очередь, усугубляет возрастающее неблагоприятное воздействие коррупции на глобальную экономику. Доказано, что в странах, страдающих от всепроникающей коррупции, меньше объем инвестиций и ниже темпы экономического роста¹⁰. В стране, где коррупция повсеместна, совокупный объем инвестиций, как правило, почти на 5 процентов ниже, чем в относительно свободной от коррупции стране, при этом первая из них ежегодно теряет около 0,5 процента прироста валового национального продукта¹¹.

18. И в государственном, и в частном секторе коррупция, независимо от уровня, на котором она происходит, может угрожать свободе торговли, создавать помехи конкуренции и подрывать стабильность, на которой основана система свободного рынка¹². Компании могут прибегать к даче взяток в целях обхода существующих торговых барьеров или занижения действующих в государстве тарифов, а также для ускорения хода международной торговли. Но такие действия подрывают позиции государства, сокращая государственные доходы и нарушая, в числе прочего, важные экологические стандарты и нормы безопасности.

19. Широкое распространение коррупции подрывает доверие к правительствам и их институтам. В результате возникает негативная культура, в которой приоритет отдается личному успеху и сиюминутным достижениям. Систематическая коррупция ослабляет также эффективность мер наказания: трудно кого-либо подвергнуть суровому наказанию, когда столь же виновными могут быть и многие другие⁷. В такой обстановке появляется почва для роста организован-

ной преступности и проникновения ее в высшие эшелоны государственной администрации. В худшем случае может оказаться подрванным общественный порядок, как это произошло в марте 1997 года в Албании¹³, или даже разразиться гражданская война.

В. Коррупция в высших эшелонах власти

20. Коррупция в высших эшелонах власти зачастую направляется тайными сетями связи и представляет собой совокупность различных уровней и видов противоправного поведения, включая злоупотребление властью, конфликт интересов, вымогательство, nepotизм, трайбализм, мошенничество и взяточничество. Такой тип коррупции представляет наибольшую опасность, и именно он наносит самый серьезный ущерб той или иной стране или странам. В развивающихся странах такая коррупция может подрвать экономическое развитие, воздействуя на него посредством ряда сопутствующих ей факторов: злоупотребления международной помощью или траты ее впустую; наличия незавершенных проектов в области развития; приводящих к политической нестабильности уличения и смещения продажных политиков; а также искусственного поддержания уровня жизни, не отвечающего возможностям страны.

21. Систематическая коррупция в высших эшелонах власти особенно свойственна промышленно развитым странам. Обстановка, в которой у власти долгое время находится одна политическая партия и создана система, при которой десятилетиями власть между собой делят несколько социально-политических группировок, способствует образованию сетей связи. Такие личные связи скрываются под видом соглашений на основе консенсуса, в обоснование которых выдвигаются аргументы политического, социального, этнического и религиозного свойства, в результате чего общественности весьма трудно узнать об их существовании. Эти связи обнаруживаются, как правило, совершенно случайно, и только тогда появляется возможность подвергнуть их преследованию. Но поскольку обычно выявляются лишь отдельные лица или небольшие группы, образующие такие сети связи, обвинение, к сожалению, в большинстве случаев не имеет возможности выявить или ликвидировать всю сеть целиком.

22. По мере роста осведомленности общественности о непосредственных отрицательных последствиях коррупции в высших эшелонах власти для повседневной жизни общества терпимость к этому явлению будет снижаться. Сообщения в средствах массовой информации могут весьма эффективно доводить скандалы на почве коррупции до сведения общественности. Осознание наличия скандала и стремление передать его участникам в руки правосудия являются первыми

признаками понимания гражданами своих возможностей и готовности противодействовать этому явлению.

С. Коррупция в государственном управлении и системе уголовного правосудия

23. Должностные лица государственных органов, ведающие выдачей лицензий, виз, пропусков и прочих официальных разрешений, являются одновременно и потенциальными объектами коррупции, и ее инициаторами. Еще шире возможности для коррупции в органах полиции, поскольку это ведомство не только следит за соблюдением законов, но и обладает полномочиями лишать людей личной свободы, законно используя силу, и вести по уголовным делам расследования, в результате которых могут быть назначены наказания и/или применены экономические санкции¹⁴. Представляется необходимым – особенно для некоторых развивающихся стран и стран с переходной экономикой – предпринять дальнейшие усилия по повышению социального статуса и окладов государственных чиновников и тем самым сделать их менее подверженными искушению брать взятки. В Уганде из 18 412 семей, участвовавших в обзоре 1998 года, 63 процента сообщили о том, что давали взятки в полиции, а 50 процентов – в судах. Если средняя сумма взятки в полиции равнялась 20 тыс. угандийских шиллингов¹⁵ (20 долл. США), то в судах она составляла 50 тыс. шиллингов (50 долл. США)⁸.

24. Необходимы также реформы, направленные на увеличение транспарентности и упрощение как процесса принятия решений, так и порядка взаимодействия с гражданами. Трудно решать проблему коррупции в условиях отсутствия доверия между гражданами и государственной администрацией. Такое положение еще более обострится, если дискреционные полномочия по рассмотрению вопросов государственного и/или личного характера будут сосредоточены в основном в руках политического режима или финансово-политической администрации, по-прежнему придерживающихся философии не столько службы гражданам, сколько властвования над ними¹⁶. Поэтому должны быть предприняты инициативы, которые не только реформировали бы структуру государственной администрации, но изменили бы также и политическую культуру в том, что относится к нестабильности экономики и культуре поведения на рынке.

Д. Коррупция в частном секторе

25. Деловые круги могут быть либо субъектами коррупции, предлагая государственным чиновникам взятки в целях получения контрактов¹⁷, либо ее жертвами, у которых вымогают взятки государственные чиновники или другие предприниматели, выдающие

лицензии и контракты и предоставляющие защиту или какие-либо гарантии. Коррупция может ограничиваться сферой деловой активности, если обеими ее сторонами являются корпорации¹⁸, но она может распространиться и на сферу деятельности правительственных или государственных чиновников. В обоих случаях обычно в атмосфере коррупции в более выгодном положении находятся отечественные компании, знакомые с тем, как вести дела на местном уровне. Иностранные фирмы недостаточно знакомы с обычаями местного рынка, и им также угрожает привлечение к ответственности в собственной стране, если дача взяток иностранным должностным лицам карается внутренним законодательством их стран или если их правительство ратифицировало такие международные соглашения, как, например, Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках.

26. Использование коррупции и взяток в бизнесе не всегда является результатом злонамеренной деятельности преступных группировок. Самим предприятиям может быть нелегко отказаться от дачи взяток. Организации с устойчивой этической культурой корпоративных отношений могут быть в силах избежать такого искушения, а крупные транснациональные корпорации даже могут себе позволить потерять тот или иной контракт, чтобы не попасть в ситуацию, когда нужно давать взятки. Меньшим же по масштабам предприятиям принять подобное решение труднее, ибо само их существование может зависеть от получения конкретного контракта. По данным Лауфера¹⁹, 97 процентов обвинительных приговоров в отношении компаний, вынесенных федеральными судами Соединенных Штатов, приходилось на те из них, в которых работает менее 50 человек. Это может, тем не менее, свидетельствовать о том, что малые предприятия находятся под особо пристальным вниманием, либо о том, что добиться обвинительного приговора легче в делах, касающихся малых предприятий, ресурсы и возможности которых ограничены.

27. Еще одна проблема, с которой сталкиваются предприниматели, касается операций, проводимых в "серых зонах", где коррупция не так заметна. Это сферы, где такие виды деятельности, как уплата комиссионных, назначение премии за подписание контракта, плата за посредничество или пожертвования на гуманитарные цели, начинаются законно, но постепенно оказываются в сфере действия коррупции. Перед многими предприятиями в таких случаях встает вопрос, как определить, что именно является взяткой²⁰.

28. Изучение того, как вопросы коррупции решаются в различных международных конвенциях о корруп-

ции и взяточничестве, а также во внутреннем уголовном законодательстве различных стран, свидетельствует о том, что не существует каких-либо субъективных или объективных мер, которые позволили бы добиться соблюдения их положений корпорациями¹⁹. Более того, в многих соглашениях подобного рода основное внимание уделяется тому или иному узкому определению коррупции, что приводит к принятию более широких по своему охвату национальных законодательных актов или уголовных законов, которые распространяются и на виды деятельности, не охваченные международными договорами²¹.

Е. Связь с организованной преступностью

29. В предыдущем разделе были рассмотрены ситуации, в которых действующие на законных основаниях предприятия вынуждены давать взятки или наблюдать, как законная хозяйственная деятельность превращается в противоправную. Совершенно по-другому обстоит дело, когда в противоправной деятельности участвует организованная преступность.

30. Граница между деятельностью, имеющей отношение к коррупции, и другими проявлениями организованной преступности практически неразличима. Причастность организованных преступных групп к коррупции может принимать формы вымогательства, подкупа или противозаконного финансирования политических кампаний с целью получения выгодной доли того или иного рынка. Такие преимущества могут усиливаться в результате отмывания незаконных доходов для последующего реинвестирования в легальную экономику.

31. То, что между коррупцией и организованной преступностью существует тесная взаимосвязь, признано уже давно. В качестве примеров разрушительного воздействия организованной преступности можно привести стратегическую коррупцию, или заключение взаимных договоренностей между организованной преступностью и полицией, а также долгосрочные стратегические альянсы между организованной преступностью и местными органами власти в лице городских советов, политическими партиями или предпринимателями²². Участником подобного рода договоренностей стала одна из японских авиакомпаний, выплатившая в течение трех с половиной лет 22,8 млн. иен некоей компании, служащей прикрытием организованной преступной группировки, чтобы беспрепятственно проводить собрания акционеров в мирной обстановке.

32. Поскольку организованная преступность проникает на все уровни делового мира, меры по борьбе с ее влиянием должны также разрабатываться применительно к каждому из этих уровней.

33. Статья 4 *тер* проекта конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности предусматривает криминализацию коррупции (признание ее преступным деянием), если она осуществляется при участии организованной преступной группы. В число деяний, наказуемых в соответствии с этой конвенцией, включены акты коррупции с участием международного гражданского служащего, должностного лица иностранного государства, судьи или иного должностного лица международного суда²³. Важность решения проблемы использования коррупции организованной преступностью и ее причастности к коррупции неоспорима. Но то, в какой мере в проекте конвенции должны рассматриваться вопросы, касающиеся коррупции, остается неясным, учитывая, что подобные преступления могут стать предметом будущих международных документов по коррупции.

III. Ответные меры в отношении коррупции

А. Меры национального характера

34. Успешный опыт (полученный, например, в Особом административном районе Китая Гонконг⁴) показывает, что в любой антикоррупционной стратегии должны присутствовать четыре важных компонента: а) повышение информированности и просвещение общественности; б) создание организационного потенциала во всех секторах (судебном, законодательном, исполнительном, частном, в гражданском обществе и в СМИ); в) профилактика; и д) реализация на практике.

35. При рассмотрении вариантов борьбы с коррупцией следует проводить различие между национальными мерами политического и правового характера. Прогрессивные меры правового характера могут успешно применяться на практике, лишь если создана политическая обстановка нетерпимости к коррупции при гарантиях надлежащего управления.

1. На политическом уровне

36. Поскольку коррупция – преступление неочевидное, одной из важнейших политических потребностей становится транспарентность общих процессов жизни общества. Государственное управление должно рассматриваться прежде всего как инструмент служения гражданам, а не как аппарат осуществления власти. Следовательно, должны быть разработаны и приняты нормы поведения и четкие правила процедуры в отношении доступа к общественным работам или получения контрактов. Более того, структура государственного управления должна быть ясной и простой, чтобы сократить возможности использования сложных административных механизмов для сокрытия

коррупции. В соответствии с принципом сдержек и противовесов такая система также предполагает четкое распределение функций, при котором ни одно ведомство или его орган не должны одновременно нести ответственность и за принятие решений, и за их выполнение. Кроме того, необходимы строгое разграничение различных административных подразделений и их независимость друг от друга, чтобы коррумпированные сети связи не могли захватить ключевые позиции в различных учреждениях. В целях борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти следует установить носящие обязательный характер и однозначные правила приема на работу и дисциплинарные санкции. Наконец, эффективность таких мер должна обеспечиваться различными механизмами независимого наблюдения и контроля, такими как аудиторская служба.

37. Помимо этого, для того чтобы любой орган управления стал неуязвимым для коррупции, необходимо также наличие гражданской политической культуры, при которой общественность может критически оценивать деятельность официальных органов, что, в свою очередь, требует транспарентности и доступности бюджетно-финансовых данных по операциям, проводимым государством. Эти задачи можно решить с помощью наблюдения, ревизий и надзора со стороны независимых комиссий, а также путем укрепления свободы печати²⁴. Эффективность функционирования таких антикоррупционных органов наблюдения подтверждается примерами работы Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, действующей в ОАРКГ, Бюро расследований практики коррупции, действующего в Сингапуре, и действующей в Австралии Независимой комиссии Нового Южного Уэльса по борьбе с коррупцией²⁵. Хотя практика создания независимых комиссий считается в целом успешной, существуют сомнения по поводу того, должны ли подобного рода организации обладать исключительной юрисдикцией в данном вопросе²⁶.

38. Обнадеживают также успехи борьбы с коррупцией в Польше и Уганде с помощью создания контрольных механизмов²⁷. Еще одним эффективным средством усиления общественного давления на коррумпированные институты является метод рейтинговых карточек, в соответствии с которым пользователи дают оценку работы местных служб сферы услуг. Эта мера, введенная Самуалом Полом в Бангалоре, Индия, помогла сократить взяточничество и добиться увольнения коррумпированных чиновников²⁸.

39. Помимо этого, следует рассмотреть вопрос о внесении в экономическую политику таких изменений, которые свели бы к минимуму возможности коррупции. Как указывалось выше, ко взяткам часто прибегают с целью обхода тарифов, налогов и иных барьеров. Поэтому сведение к минимуму таких возможностей противоправного поведения поможет сократить

коррупцию, а также выявит новые ресурсы системы управления, которые будут способствовать контролю и использованию таких остающихся барьеров, как экологические стандарты и нормы безопасности.

2. На правовом уровне

40. Меры национального масштаба в рамках правовой системы касаются главным образом разработки и применения таких разного рода правовых инструментов, как уголовно-правовые санкции и – что до сих пор оставалось практически неотмеченным – средства защиты неуголовного характера, такие как нормы ответственности за халатность или конфискация незаконно нажитого имущества.

41. Следует сразу же отметить, что все административные реформы должны проводиться также в судебной системе и связанных с нею административно-технических органах. Они могут включать и изменение структуры судов. Система судопроизводства, предусматривающая лишь единоличного судью, подвержена коррупции в большей степени, чем система, при которой существуют судебские коллегии или коллегии присяжных заседателей²⁹. А для того, чтобы система контроля предоставляла определенные гарантии от принятия решений коррумпированными судьями, должен быть установлен порядок подачи и рассмотрения апелляций. Эффективная и свободная от коррупции судебная система требует надлежащего ведения дел, позволяющего обеспечить равный и быстрый доступ к правосудию.

42. Помимо этого, успех судебного преследования зависит от наличия соответствующих норм судопроизводства. В этом контексте должны действовать нормы, законы и законодательные меры, направленные на охрану свидетелей и осведомителей, поскольку зачастую факты коррупции можно выявить только с помощью этих источников информации. Опыт показывает, что наличие специального судопроизводства для работы со свидетелями и доказательствами, данные о которых не разглашаются, адекватной мерой в плане борьбы с коррупцией не является. Это в основном объясняется тем, что такое правосудие общественность склонна считать обезличенным, а также тем, что ввиду отсутствия в подобной практике транспарентности она может повлечь утрату доверия к судебной системе в целом³⁰.

43. Одной из наиболее важных правовых мер в борьбе с коррупцией является укрепление уголовного права. Это касается норм в отношении мер наказания за взяточничество и коррупцию в государственном и частном секторах в аспекте как их предложения, так и спроса. В соответствии с этой же логикой, а также учитывая, что акты коррупции в сфере хозяйственной деятельности и в высших эшелонах власти часто совершаются юридическими лицами, должны быть раз-

работаны нормативные положения по их уголовной ответственности.

44. Но для развития новой этической культуры, которая была бы свободна от коррупции, репрессивные меры уголовно-правового характера должны дополняться мерами профилактики неуголовного характера. В качестве примера такого рода дополнительных мер можно привести реформирование торгового права. Для обеспечения транспарентности в деловой практике и деятельности государственной администрации необходимо принять обязательные правила поведения, проверки и контроля. Кроме того, коррупция в частном секторе должна стать наказуемой, прежде всего в соответствии с нормами частного права, и утратить тем самым свою привлекательность. Пример Республики Корея доказывает эффективность применения таких норм, в ходе которого компании признаются виновными в небрежности в случае нарушения норм надзора³¹.

В. Профилактика

45. С точки зрения эффективной профилактики коррупции решающее значение, как представляется, имеют четыре компонента: а) экономическое развитие; б) демократические реформы; в) сильное гражданское общество, обладающее доступом к информации и правом контролировать деятельность государства; и д) соблюдение законности². Тем не менее следует отметить, что нет какой-то единой модели или практики, которая подходила бы всем странам, и каждой стране необходимо изучать практические методы, выбранные из множества различных вариантов⁴. Меры по предупреждению коррупции в форме кодексов поведения и подготовки кадров в плане этики поведения должны быть нацелены на различные секторы и все слои общества, в том числе на местные учреждения государственного и частного секторов, включая органы государственного управления, политические учреждения и корпорации на местном, национальном и международном уровнях²⁴.

46. Организации могут участвовать в борьбе с коррупцией в рамках собственных структур, принимая такие меры внутреннего характера, как установление четких процедур, простой системы отчетности, эффективной системы надзора и транспарентности, в то время как принятие соответствующих кодексов поведения способно повысить этические стандарты внутри организаций. Руководители должны содействовать установлению в своих организациях атмосферы неподкупности; кроме того, должны приниматься программы соблюдения этих кодексов, включающие подготовку кадров всех уровней. Предприятия должны определить корпоративные ценности и уважать их, а также развивать ментальность "оптимистической инициативы" в противовес ментальности "равнодушной исполнительности".

47. Правительства в целом неохотно признают существование вполне реальной проблемы вымогательства. Это создает иллюзию того, что источником коррупции является деловая среда. Выходом в этом отношении для правительств является признание наличия аспекта спроса. Компаниям нужно оказать некоторое содействие в борьбе с вымогательством, и ответственность за это правительства должны взять на себя. Сотрудничество в этой области должно носить международный характер.

48. В исследовании ЮНИКРИ по вопросу о коррупции в странах с переходной экономикой, подготовленном в 1997 году³², содержались предложения относительно разработки следующих мер профилактики: а) усиление добросовестной конкуренции; б) сокращение присутствия монополий на рынке; в) проведение адекватной социально-экономической политики; д) введение системы сдержек и противовесов в сфере директивных органов; е) повышение транспарентности государственной администрации и упрощение административных процедур; ф) введение проверки на неподкупность, а также процедур и структур аудита; г) укрепление законодательства и усиление контроля за секторами, подверженными коррупции; г) совершенствование методов контроля за деятельностью банков, в том числе путем отмены банковской тайны, поощрение выявления фактов коррупции и сообщения о них и сокращение операций с наличностью; и) информирование в большем объеме общественности и повышение ее осведомленности.

С. Использование статистических данных для осознания масштабов коррупции

49. На основании официальной уголовной статистики обычно трудно составить четкое представление о масштабах коррупции. Прежде всего данные официальной уголовной статистики в лучшем случае отражают то, в каких масштабах нарушаются действующие правовые кодексы, и поэтому в такие данные не попадают те виды коррупции, которые не предусмотрены действующим в стране законодательством. Кроме того, учитываются только те случаи, о которых фактически было сообщено в полицию. Если люди опасаются системы уголовного правосудия или не доверяют ей, они не сообщают о фактах коррупции, даже если они становятся им известны³².

50. И все же на международном уровне определенную стандартизированную информацию можно почерпнуть из Обзора Организации Объединенных Наций тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия³³. Определенное преимущество перед другими источниками по коррупции имеет Международный обзор по вопросам преступности (виктимизации)³⁴, поскольку в нем мас-

штабы преступности измеряются на основе непосредственного опыта граждан и внимание в нем сосредоточивается на должностных лицах государств. Другими словами, в нем предпринимаются попытки определить масштабы взяточничества среди государственных чиновников, что, возможно, является наименее прозрачной, но наиболее распространенной формой коррупции³⁵.

51. В настоящее время в борьбе с коррупцией все чаще используются обзоры. В целом существуют две категории обзоров³⁶:

а) *обзоры, проводимые с целью повышения информированности.* Их проводят международные организации, и в них отражаются те масштабы коррупции, которые поддаются выявлению по странам. Они проводятся с целью повышения информированности общественности и содействия контролю на международном уровне. Их данные используются в основном международными организациями для повышения информированности, а иногда и в целях контроля (например, показатель осознания коррупции, разрабатываемый организацией "Транспэрэнси интернэшнл")³⁷;

б) *обзоры по вопросам планирования, проводимые на базе общин.* Такие обзоры проводят национальные ведомства по борьбе с коррупцией, и в них отражаются масштабы коррупции, поддающиеся выявлению на национальном и/или муниципальном уровне. Это делается с целью как установления исходных параметров для совершенствования отчетности, так и содействия планированию на базе общин, а полученные сведения используются затем в процессе планирования мероприятий на национальном или муниципальном уровне. Обычно такие обзоры весьма объемны, нередко они дополняются материалами фокус-групп и распространяются через широкую сеть семинаров-практикумов по вопросам планирования мероприятий.

52. Мнения отдельных специалистов системы уголовного правосудия и/или предпринимателей (например, те, которые приводятся в обзорах, проводимых "Транспэрэнси интернэшнл" для определения показателя осознания коррупции) могут стать третьим источником информации³⁸. Этот показатель основывается большей частью на данных по осознанию значеня этого явления, полученных из разных источников в разные сроки и от различных индивидуальных респондентов.

53. Значительная степень совпадения данных, получаемых из разнообразных международных статистических источников – хотя эти источники существенно различаются, – позволяет предположить, что высокий уровень бытовой коррупции, как правило, предвещает повышение уровня коррупции в сфере предпринимательства, а также в политико-финансовой сфере (о которой редко становится известно). Обратное пред-

положение может оказаться неверным, поскольку значительное внимание, уделяемое серьезным случаям политико-финансовой коррупции, может свидетельствовать о готовности общества искоренить это явление, а значит, и о наличии широкого консенсуса в борьбе против коррупции.

54. В ходе исследования по коррупции, проведенного ЮНИКРИ в девяти странах с переходной экономикой в 1997 году³⁹, были определены проблемы в областях законодательства, организации, развития навыков и информации. В области законодательства было выявлено отсутствие комплексных антикоррупционных законов, в том числе положений, позволяющих преследовать коррупцию в частном секторе и в отношении должностных лиц иностранных государств. Кроме того, выяснилось, что существуют малоизвестные положения, касающиеся некоторых методов ведения следствия, таких как прослушивание телефонных переговоров и/или электронное наблюдение; использование тайных агентов; защита свидетелей и пути получения их показаний, а также возможности расследования деятельности частных банков и международных операций. В исследовании был сделан вывод об отсутствии концепции ответственности юридических лиц.

55. Относительно препятствий в борьбе с коррупцией, связанных с вопросами организации работы, профессиональных навыков и информации, было установлено, что взаимодействие между национальными ведомствами и внутри них, а также с другими странами и международными организациями находится не на должном уровне. Для применения специальных методов расследования недостает также финансовых ресурсов и технического оборудования, а отсутствие соответствующих баз данных и сетей связи не позволяет проводить анализ и контроль тенденций и случаев коррупции или осуществлять обмен информацией между различными ведомствами, занимающимися борьбой с коррупцией. Кроме того, работники системы уголовного правосудия имеют низкий социальный статус, и были отмечены трудности с набором компетентного персонала. Наконец, наблюдались недостатки в плане внутриорганизационного контроля и мониторинга и проблемы в отношении внедрения кодексов поведения.

56. Эти ограничения затрудняют надлежащее решение проблемы коррупции, и их нужно устранять, чтобы можно было гарантировать эффективное соблюдение законодательства.

Д. Проблемные области в будущем

57. Существует ряд областей, на которых правительствам, а также деловым кругам необходимо будет сосредоточить свои усилия в будущем для достижения успеха в борьбе с коррупцией. Тот факт, что относи-

тельно недавно коррупция приобрела международное/транснациональное измерение, приводит к частичному совпадению понятий транснациональной организованной преступности и коррупции, международного мошенничества и экономических преступлений. Каждое из этих понятий должно быть надлежащим образом исследовано с помощью комплексных мер, охватывающих все возможные формы противоправного ведения международных финансовых операций.

58. Для того чтобы закрыть лазейки, которые способствуют коррупции и получению незаконных доходов, в международном сотрудничестве следует основное внимание уделять гармонизации норм, касающихся торговли, безопасности, окружающей среды и налогообложения. Кроме того, для достижения конкретных результатов необходимо наладить тесное взаимодействие между полицейскими, таможенными и финансовыми органами заинтересованных стран. Поскольку международные операции используются и для сокрытия незаконных доходов, рекомендуется принять адекватные меры против отмывания денег. Наконец, необходимо установить общемировые стандарты отчетности и аудита, которые должны обеспечивать транспарентность международных деловых операций⁴⁰.

59. По мере глобализации рынков и увеличения числа транснациональных корпораций, а также расширения торговли через Интернет при расследовании и уголовном преследовании преступлений будут возникать относящиеся к юрисдикции проблемы. Ввиду того что уголовные дела принимают все более сложный характер, необходимо развивать специальные навыки для успешного расследования и судебного преследования хитроумных схем коррупции и взяточничества. Должное внимание следует уделять также незаконной практике финансовой поддержки деловыми кругами политических кампаний.

60. Далее, необходимо разработать положения о виновности юридических лиц и определении того, кто из руководящих работников организаций является ответственным лицом, и установить соответствующие меры наказания. Законодательство должно обеспечивать возможность успешного судебного преследования предприятий или корпораций, и в нем должны содержаться положения, предусматривающие конфискацию активов, приобретенных путем взяточничества, коррупции или каких-либо иных видов незаконной практики.

61. Учитывая тот факт, что организованная преступность все более вовлекается в практику коррупции при хозяйственных операциях, что приводит к возникновению потребности в отмывании незаконных доходов, одной из главных проблем станет обеспечение транспарентности оффшорных банковских компаний.

IV. Международный опыт и виды деятельности

62. Поскольку явление коррупции стало проблемой общемирового масштаба, для закрытия лазеек, вызванных наличием двойных стандартов⁴¹, и принятия согласованных мер необходимо наладить сотрудничество на международном уровне.

63. По мере глобализации экономики и интернационализации противоправной деятельности необходимым элементом борьбы с коррупцией становится международное сотрудничество между правительствами при участии международных организаций, частного сектора и гражданского общества. Средства массовой информации уделяют значительное внимание коррупции в государственном секторе, а граждане все решительнее выступают против неэтичного поведения государственных чиновников. На международном уровне уже принят ряд документов, направленных на борьбу с коррупцией.

А. Организация Объединенных Наций

64. Наиболее важными документами Организации Объединенных Наций в области борьбы с коррупцией являются Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 34/169 от 17 декабря 1979 года, и Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, который Генеральная Ассамблея приняла в своей резолюции 51/59 от 12 декабря 1996 года⁴².

65. В 1996 году Генеральная Ассамблея приняла Декларацию Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (резолюция 51/191, приложение), в которой признается необходимость содействия укреплению социальной ответственности и надлежащих этических стандартов как в государственном секторе, так и среди частных корпораций, в том числе транснациональных, а также отдельных лиц, занимающихся международными коммерческими операциями, в частности путем соблюдения законов и постановлений стран, в которых они осуществляют свои деловые операции, и принимая во внимание последствия их деятельности для экономического и социального развития и охраны окружающей среды.

66. Чтобы помочь странам в применении этих документов и содержащихся в них положений, Организация Объединенных Наций подготовила также руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией²⁶. В 1997 году для рассмотрения способов и средств укрепления международного сотрудничества в этой области, а также с целью внесения предложений по пересмотру и расширению данного руководства в

Буэнос-Айресе проходило совещание экспертов, представлявших все регионы мира (см. E/CN.15/1997/3/ Add.1). На совещании группе экспертов было рекомендовано рассмотреть ряд специальных мер, включая:

а) представление государственными должностными лицами сведений об имеющихся у них активах и обязательствах;

б) создание новых или укрепление существующих независимых аудиторских учреждений или органов, которые проверяли бы расходование государственных средств;

в) создание специализированных органов по борьбе с коррупцией;

г) меры, направленные на внедрение или поощрение транспарентности в сфере распоряжения государственными средствами и принятия решений;

д) учреждение открытых и конкурсных процедур, регулирующих проведение торгов по присуждению контрактов на производство общественных работ, и контроль за выполнением таких контрактов, а также внедрение четких норм снабжения;

е) меры по обеспечению свободной конкуренции, включая антимонопольное законодательство;

ж) меры по недопущению неправомерного использования преимуществ;

з) ограничение или сокращение сферы применения правила о соблюдении банковской тайны;

и) меры для обеспечения и поощрения участия общественности;

к) меры по обеспечению отчетности и эффективные дисциплинарные меры;

л) меры, касающиеся финансирования политических партий и кампаний;

м) обеспечение гарантии свободы печати и права на информацию;

н) подготовка и принятие кодексов этики поведения для представителей определенных профессий;

о) подготовка программы поощрения внедрения руководящих принципов по выполнению обязанностей, аналогичного Международному кодексу поведения государственных должностных лиц.

67. Рекомендации данного совещания группы экспертов легли также в основу разработки протокола мониторинга коррупции – оценочного компонента Глобальной программы борьбы с коррупцией.

68. Проблема коррупции изучается также Специальным комитетом по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности. На своей шестой сессии Специальный комитет обсудил

возможность включения статей о криминализации коррупции государственных чиновников в связи с причастностью к ней организованных преступных групп, а также о других мерах профилактики и контроля такой коррупции. Далее, в своей резолюции 54/128 от 17 декабря 1999 года Генеральная Ассамблея обратилась к Специальному комитету с просьбой изучить целесообразность разработки международного документа по борьбе с коррупцией в дополнение к конвенции или независимо от нее после окончательной подготовки конвенции и трех дополнительных документов, упомянутых в резолюции 53/111, и представить свои соображения Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Специальный комитет постановил принять меры по этому вопросу на своей седьмой сессии, которая должна состояться в Вене 17–28 января 2000 года, и предложил конкретные рекомендации по разработке глобального документа по борьбе с коррупцией.

В. Европейский союз

69. В соответствии с одним из протоколов к Конвенции о защите финансовых интересов Европейских сообществ, принятым в 1996 году, преступными деяниями были объявлены активная и пассивная коррупция национальных должностных лиц и должностных лиц Сообщества. Еще один протокол, принятый в 1997 году, содержал положения, предусматривающие криминализацию отмывания доходов, полученных в результате коррупции, и ввел ответственность юридических лиц, причастных к организованной преступности. По Конвенции о борьбе с коррупцией с участием должностных лиц Европейского сообщества или должностных лиц государств – членов Европейского союза, принятой в 1997 году, активная и пассивная коррупция должностных лиц объявляются преступными деяниями даже в том случае, когда вопрос о финансовом ущербе Союзу не встает. Еще одним важным документом является Совместный план действий по коррупции в частном секторе, принятый Советом 22 декабря 1998 года на основании статьи К.3 Договора о Европейском союзе.

70. В Плане действий по борьбе с организованной преступностью, утвержденном Советом министров Европейского союза в июне 1997 года, предусмотрена необходимость выработки комплексной политики Европейского союза в вопросе борьбы с коррупцией. Комиссия поддержала призыв Европейского парламента разработать стратегию Европейского союза по борьбе с коррупцией до осуществления Плана действий⁴³.

С. Организация экономического сотрудничества и развития

71. На национальном уровне правительства реагируют на проблемы, связанные с коррупцией, по-

разному, в том числе проводя кампании по борьбе с ней и оценивая действие норм, применимых к государственным чиновникам, а также принимая соответствующие служебные уставы и кодексы поведения. ОЭСР оказывает 29 входящим в нее странам помощь в анализе состояния институтов, систем и условий распространения этических норм в государственном секторе и их реформировании, а ее деятельность в отношении этических норм в государственном секторе является частью глобальной борьбы с коррупцией, поскольку она затрагивает составляющую коррупции, которая относится к спросу⁴⁴. Согласно подходу, принятому ОЭСР, коррупция рассматривается не просто как отдельное преступное деяние, а скорее как результат систематических ошибок и проблем управления, приводящих к слабости государственных институтов.

72. С точки зрения ОЭСР роль государства в предупреждении преступности так же многогранна, как и само явление коррупции, а для того чтобы государство могло с успехом играть эту роль, необходимо сочетание взаимосвязанных механизмов, среди которых – система воздействия на этику поведения, специальная методика профилактики и эффективная система поддержания правопорядка ("система воздействия на этику поведения"). Основываясь на своде принципов воздействия на этику поведения в государственном секторе, подготовленном и согласованном представителями государств-членов в помощь правительствам при пересмотре ими систем воздействия на этику поведения, Совет ОЭСР в апреле 1998 года принял Рекомендацию по воздействию на этику поведения в сфере государственной службы. Кроме того, Совет поручил своему Комитету по государственному управлению проанализировать полученную от государств-членов информацию о том, как они применяют эти принципы, и оказать странам поддержку в совершенствовании поведения государственных служащих.

73. В 1994 году государства – члены ОЭСР согласовали первоначальный вариант Рекомендации по вопросу о взяточничестве в международных коммерческих сделках. Затем, в мае 1997 года, Совет принял пересмотренную редакцию Рекомендации по борьбе со взяточничеством в международных коммерческих сделках. Взяв за основу эти рекомендации, а также руководствуясь материалами дальнейших обсуждений, все государства – члены ОЭСР и пять государств, не являющихся ее членами, приняли Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках, которая вступила в силу 15 февраля 1999 года.

74. В Конвенции ОЭСР понятие "государственное должностное лицо" определяется весьма широко, с тем чтобы под него попадали все лица, выполняющие государственные функции, причем эти функции могут подразумевать любую деятельность, осуществ-

ляемую в интересах общества, а под иностранным должностным лицом понимается либо должностное лицо государственного предприятия, руководитель назначенной государством монополии, либо старшее должностное лицо любой компании, в которой правительство имеет доминирующее влияние, обладая большей частью ее собственности или контролируя большую часть механизмов управления. В Конвенции содержится требование того, чтобы за подкуп иностранных государственных должностных лиц назначались эффективные, соразмерные и предостерегающие меры наказания, сопоставимые с теми, какие назначаются за подкуп отечественных должностных лиц.

D. Совет Европы

75. Со времени проведения в 1994 году на Мальте 19-й Конференции министров юстиции европейских стран Совет Европы играет значительную роль в международной борьбе с коррупцией посредством участия в деятельности Междисциплинарной группы по коррупции. Краеугольным камнем стратегии Совета в борьбе с коррупцией является Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая в ноябре 1998 года. К настоящему времени ее подписали 30 государств и ратифицировало одно государство⁴⁵.

76. Основные правовые элементы в документах, принятых ОЭСР и Советом Европы, непосредственно обуславливаются целями и сферой действия каждой конвенции. Если Конвенция ОЭСР запрещает один конкретный вид коррупции и не содержит положений об оговорках, то Конвенция Совета Европы содержит запреты в отношении различных форм коррупции и допускает оговорки. Эта последняя Конвенция, как уже упоминалось, предусматривает криминализацию как активного, так и пассивного подкупа отечественных должностных лиц и считается одним из наиболее всеобъемлющих договоров в этой области, поскольку она относится не только к иностранным государственным должностным лицам, но также и к пассивной стороне взяточничества, ибо распространяется на государственных чиновников и членов парламентов как государств-членов, так и тех государств-нечленов, которые подписали Конвенцию.

77. В 1999 году Совет Европы завершил также разработку Конвенции о гражданской ответственности за коррупцию, которая представляет собой первую попытку определить на международном уровне общие принципы и нормы в области гражданского права и коррупции. Наряду с этим Совет учредил механизм контроля – Группу государств по борьбе с коррупцией (GRECO), – которая начала действовать в мае 1999 года и в работе которой участвует 21 государство-член. Деятельность GRECO направлена на совер-

шенствование, применительно к борьбе с коррупцией, потенциала входящих в нее государств-членов посредством динамичного и гибкого процесса взаимной оценки и равного давления на основе 20 Руководящих принципов борьбы с коррупцией [принятых Комитетом министров в его резолюции (97) 24 от 6 ноября 1997 года], а также посредством выполнения положений тех международно-правовых документов, которые еще предстоит принять. Государства, которые становятся участниками Конвенции об уголовной ответственности или других документов, автоматически принимают обязательства участвовать в работе GRECO и соглашаются с принятыми в этой организации процедурами мониторинга.

Е. Всемирный банк⁴⁶

78. С недавних пор тема борьбы с коррупцией вызывает пристальный интерес в академических кругах и пользуется поддержкой в высших эшелонах Всемирного банка и международного сообщества. Свою роль в этой области Всемирный банк определил в сентябре 1997 года, и с тех пор в своей кредитной деятельности он уделяет все большее внимание вопросам коррупции.

79. Принятая Всемирным банком Комплексная основа развития исходит из того, что коррупция является одним из серьезнейших препятствий в экономическом развитии. Поэтому проблемы управления следует рассматривать как важную часть основы развития. Все большее число экспертов в области развития приходят к выводу о том, что невозможно добиться уменьшения нищеты, не подавив коррупцию. (Это особенно верно по отношению к таким странам, как Нигерия, где коррупция отнимает 10 процентов ВВП, или Индонезия, где утечка средств, поступающих в рамках донорских программ, оценивается на уровне 25–30 процентов.) Обеспокоенность Банка вызывает не то, как применяются государственные полномочия в целом, а конкретно то, надлежащим ли образом осуществляется управление государственным сектором и создается ли благоприятная атмосфера для деятельности частного сектора.

80. Применительно к борьбе с коррупцией указанная Основа ориентирует Всемирный банк на деятельность по четырем направлениям:

- a) предупреждение мошенничества и коррупции в рамках проектов, финансируемых Банком;
- b) помощь странам, обращающимся за поддержкой своих усилий по сокращению масштабов коррупции;
- c) большее внимание проблемам коррупции в стратегиях оказания помощи странам, в рассмотрении вопросов кредитования стран, в политическом диалоге, аналитической работе, а также в выборе и разработке проектов;

d) участие словом и делом в международных усилиях по сокращению масштабов коррупции.

81. Конечная цель стратегии Всемирного банка состоит в том, чтобы помочь странам в переходе от систематической коррупции к такой обстановке, в которой надлежащее управление сводило бы к минимуму отрицательное воздействие коррупции на развитие. Эта стратегия основана на модели действий, состоящей из трех направлений: а) реформирование экономической политики; б) укрепление организационного потенциала; и с) меры, принимаемые на международном уровне. Такая модель предполагает, что коррупция является следствием слабости институтов и политики, целью которых является получение экономических выгод.

Ф. Другие органы и механизмы

82. В 1977 году Международная торговая палата опубликовала свои Правила поведения, направленные на борьбу с вымогательством и взяточничеством. В 1994 году Правила были пересмотрены и ужесточены. Преследуя цель оказания помощи предприятиям в саморегулировании, Правила охватывают правонарушения, связанные с вымогательством, взяточничеством, выплатой соучастникам части незаконно полученных доходов, аудитом, финансовой отчетностью и отчислениями на политические цели. Особое внимание в них уделяется вымогательству и взяточничеству в крупных масштабах с участием политиков и высших должностных лиц, поскольку именно это представляет наибольшую угрозу и может вызвать существенные перекосы в экономике¹².

83. Чтобы решить проблемы коррупции в странах с переходной экономикой, необходимо повышать темпы экономического роста, создавать крепкие демократические институты и добиваться поддержки демократии со стороны населения. Европейская комиссия и Совет Европы разработали совместную программу под названием "Октопус", в цели которой входят укрепление и развитие законодательства и правомочности, а также налаживание более тесного сотрудничества между судебными и правоохранительными ведомствами этих стран⁴⁷. Еще одной совместной инициативой в отношении этих государств стала проводимая ОЭСР и Европейским союзом программа СИГМА, в рамках которой предоставляются консультативные услуги по созданию современных систем государственной администрации в 13 странах Центральной и Восточной Европы⁴⁸.

84. Важную роль в борьбе с коррупцией играет также Международный валютный фонд (МВФ). В 1999 году его Временный комитет принял документ, озаглавленный "Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов", который

дополнил Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере, подготовленный в 1998 году. Цель этих кодексов состоит в том, чтобы увеличить прозрачность в государственном и финансовом секторах. В целях увеличения прозрачности собственной деятельности МВФ публикует информационные сообщения для общественности, множество документов по вопросам политики, резюме обсуждений, проходивших в Совете, доклады независимых аудиторов по надзору за деятельностью МВФ, а также другие документы. Тем не менее иногда увеличению прозрачности препятствует то, что МВФ играет уникальную и важную роль доверительного консультанта стран-членов⁴⁹.

85. В деле улучшения подотчетности и увеличения транспарентности серьезное значение имеет и международное сотрудничество правоохранительных органов. Вслед за Декларацией, принятой в Лиме в 1997 году⁵⁰, международные организации, обладающие мандатом в области борьбы с коррупцией, включая Международную организацию уголовной полиции (Интерпол) и Совет таможенного сотрудничества (известный также как Всемирная таможенная организация), должны предпринять шаги по укреплению международного сотрудничества в области правоохранительной деятельности. Инициатива, выдвинутая Интерполом, была принята на 1-й Международной конференции по проблемам преступности, связанным с коррупцией, которая состоялась в Лионе, Франция, в апреле 1998 года. Эта инициатива предполагала проведение консультаций с группой экспертов, состоящей из специалистов-практиков в правоохранительной области, и с группой советников по борьбе с коррупцией. В заявлении о намерениях этой группы Интерпола подчеркивается, что: а) правоохранительные органы считают себя неотъемлемой частью общества; б) для эффективной борьбы с коррупцией необходимо использовать меры как наказания, так и предупреждения; и с) в этой борьбе должно участвовать общество в целом⁵¹.

86. Другие учреждения, включая Секретариат Содружества Наций⁹ и Организацию американских государств (ОАГ), также принимают собственные документы по этим проблемам. Секретариат Содружества учредил группу экспертов по проблемам надлежащего управления и ликвидации коррупции в управлении экономикой, которая подготовила доклад и документ, озаглавленный "Основы принципов Содружества по вопросам содействия надлежащему управлению и борьбе с коррупцией". ОАГ содействует осуществлению Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (E/1996/99, приложение), которая направлена на борьбу с коррупцией в целях укрепления демократических институтов и предотвращения диспропорций в экономике, нарушений в государственном управлении и нанесения ущерба гражданскому обществу.

87. И хотя каждая организация имеет собственные задачи и собственную организационную основу, их воздействие на законодательство и практику стран-участниц должно быть взаимодополняющим. Для повышения эффективности международной борьбы с коррупцией большое значение имеют также координация, обмен информацией и наличие у международных организаций взаимопонимания.

V. Меры, необходимые для успешной борьбы с коррупцией

88. В развивающихся странах становится все более настоятельной потребность в надлежащем управлении. Идет ли речь о местных органах власти и национальных правительствах или об организациях-донорах, коррупция является одним из величайших препятствий на пути развития. Представленная в настоящем документе программа в области управления направлена на расширение возможностей отдельных людей, общин и правительств путем распространения соответствующих знаний. Это, в свою очередь, должно привести к росту ответственности органов управления и увеличению транспарентности их деятельности, что неразрывно связано с наращиванием организационного потенциала и повышением качества оказываемых услуг. Данная программа помогает правительствам работать более эффективно, а всему обществу – участвовать в создании благоприятной обстановки для справедливого и устойчивого роста, в результате чего услуги людям будут оказываться своевременно и эффективно с точки зрения затрат.

89. Внимания правительств требуют многие проблемы. К их числу относятся: а) связь между организованной преступностью и коррупцией; б) использование оффшорных банков для отмывания денег; в) незаконные отчисления деловых кругов в фонды политических кампаний; г) проблемы юрисдикции в связи с расследованием и преследованием транснациональных схем коррупции; и е) накопление опыта расследования и судебного преследования в отношении сложных дел, связанных с коррупцией.

90. Чтобы добиться успеха в борьбе с коррупцией, организации, действующие в государственном и частном секторах на местном и национальном уровнях, должны принимать самые разнообразные меры. Наиболее важными с точки зрения эффективной профилактики коррупции представляются такие компоненты, как экономическое развитие, проведение демократических реформ и наличие сильного гражданского общества, обладающего доступом к информации в условиях соблюдения законности. Ниже приводится перечень мер или инициатив, которые следует разработать и принять на различных уровнях государственного и частного секторов². Эти меры должны касаться вопросов как политического, так и системного харак-

тера, а также поведенческого или культурного аспекта перемен. Для того чтобы проблемы, относящиеся к обоим этим аспектам, можно было решать на целостной и комплексной основе, перечисляемые ниже меры сведены в пять категорий:

a) *Меры в сфере (исполнительных органов) государственного сектора*

- i) сделать органы управления открытыми для общественности, предложив гражданскому обществу осуществлять надзор за проведением программ помощи и других правительственных программ путем установления и широкого распространения надлежащих стандартов обслуживания, а также путем создания пользующегося доверием механизма подачи и рассмотрения жалоб;
- ii) приблизить службы к потребителю, повысив тем самым их транспарентность и подотчетность;
- iii) провести реформу государственной гражданской службы с целью повышения ее профессионализма, уделяя при этом повышенное внимание неподкупности и отдаче; заменить систему отношений, основанную на личных связях, отношениях, соответствующими правам потребителя, а систему кумовства – системой оценки людей по их достоинствам;
- iv) обеспечивать доступ к информации;
- v) сосредоточивать усилия на мерах профилактического характера, способствующих просвещению общества относительно пагубного влияния коррупции, и внедрять в обществе моральную приверженность честности в отношениях с должностными лицами из деловых сфер и органов управления;
- vi) создать специальную независимую комиссию по борьбе с коррупцией, в функции которой входило бы принятие мер профилактики (проведение исследований, мониторинг, просвещение, подготовка кадров и консультирование), но которая обладала бы и полномочиями по проведению расследований;
- vii) укреплять государственные институты путем упрощения процедур, совершенствования внутреннего контроля, мониторинга, исполнения и эффективности, а также определения надлежащих мер поощрения и вознаграждения;
- viii) создавать и укреплять независимые организации, которые занимались бы проведением

расследований, законодательной деятельностью, судопроизводством, а также организации средств массовой информации;

- ix) обеспечивать меры защиты свидетелей и осведомителей;
- x) создавать условия для работы независимых ревизионно-инспекционных органов, обеспечивая их надлежащими людскими и финансовыми ресурсами;
- xi) разрабатывать или укреплять административные средства воздействия, такие как конфискация доходов, нажитых преступным путем.

b) *Меры по поддержанию правопорядка*

- i) укреплять независимость органов суда и прокуратуры;
- ii) увеличивать транспарентность и подотчетность судебных органов;
- iii) обеспечивать беспристрастность и подотчетность судебных органов путем установления предварительных условий назначения судей, обеспечения независимости государственных обвинителей, увеличения транспарентности на основе компьютеризации, а также с помощью открытой проверки сообщаемых судьями сведений об имуществе;
- iv) усиливать надзор и контроль в правоохранительных органах;
- v) гарантировать неподкупность судейского корпуса путем принятия кодексов поведения, проверки сведений об имуществе и укрепления внутриведомственных дисциплинарных органов.

c) *Меры в области законодательства*

- i) укреплять независимость законодательных органов;
- ii) принимать и вводить в действие необходимые антикоррупционные законы, касающиеся финансирования политических кампаний, независимости верховных контрольных органов, свободы информации, конфликта интересов, свободы средств массовой информации и свободы выражения мнений, защиты осведомителей и свидетелей, переложения бремени доказывания по поводу конфискации незаконных доходов, сужения дискреционных полномочий исполнительных органов, амнистирования и следственных полномочий по проведению тестов на неподкупность или иных следственных действий;

- iii) обеспечивать неподкупность законодательных органов путем принятия кодексов поведения, проверки сведений об имуществе и укрепления внутриведомственных дисциплинарных органов;
 - iv) укреплять комитет по проверке счетов государственных учреждений, осуществляющий надзор за высшими ревизионными органами, которые подотчетны парламенту;
 - v) укреплять контрольные органы по борьбе с коррупцией, подотчетные законодательным органам, путем обеспечения независимости этих контрольных органов и создания пользующегося доверием механизма подачи и рассмотрения жалоб, а также с помощью мер, направленных на обеспечение их неподкупности.
- d) *Меры в сфере частного сектора*
- i) просвещать работников частных предприятий, оказывать им помощь и расширять их возможности в отношении воздержания от участия в противоправных деяниях в качестве как жертв, так и инициаторов сделок, связанных с коррупцией;
 - ii) содействовать распространению этических норм деловых отношений путем разработки кодексов поведения, проведения учебных мероприятий, практических занятий и семинаров;
 - iii) разрабатывать высокие стандарты отчетности и аудита, а также способствовать обеспечению транспарентности деловых операций;
 - iv) вводить четкие законодательные и регламентарные нормы, с тем чтобы граница между законной и противоправной деятельностью была ясно различима;
 - v) разрабатывать нормы применения уголовной ответственности к юридическим лицам;
 - vi) сами предприятия должны разрабатывать надлежащие механизмы внутреннего контроля, обучать персонал и вводить санкции за соответствующие нарушения.
- e) *Независимые меры (в сфере гражданского общества)*
- i) повышать просвещенность и информированность, а также расширять вовлеченность гражданского общества в целях мобилизации представляющих его организаций (средств массовой информации, неправительственных организаций, профессиональных ассоциаций, научно-исследовательских или университетских учреждений) на проведение исследований и осуществление мониторинга по вопросам надлежащего управления;
 - ii) создавать и укреплять сети неправительственных организаций с целью обмена информацией по местным, национальным и региональным инициативам;
 - iii) укреплять гражданское общество с целью расширения возможностей граждан требовать неподкупности и справедливости в сферах управления и деловых отношений;
 - iv) создавать надлежащие базы данных и организовывать сети связи, предназначенные для анализа и контроля тенденций и случаев коррупции, а также для обмена информацией между различными ведомствами, занимающимися проблемами коррупции;
 - v) создавать и поддерживать независимые, профессиональные и свободные средства массовой информации, призванные содействовать построению государства путем укрепления их организационного потенциала и обеспечения неподкупности посредством принятия кодексов поведения и контроля за их соблюдением, поощрения владельцев и редакторов средств массовой информации к отражению различных мнений, а также путем поощрения средств массовой информации к строгому самоконтролю.
- f) *Международные меры*
- i) наладить обмен информацией по региональным и национальным инициативам, касающимся наиболее успешного опыта практической работы;
 - ii) разрабатывать, ратифицировать и содействовать инкорпорированию международных документов в национальное законодательство в целях поощрения и укрепления антикоррупционных программ;
 - iii) рассмотреть вопрос о разработке всеобъемлющей конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией;
 - iv) организовать надлежащие системы мониторинга;
 - v) установить упрощенный и транспарентный порядок производства государственных закупок на конкурентной основе и поощрять принятие международных норм в этой области;

- vi) принять соответствующие международные нормы в тех областях, которые касаются международных инвестиций и деятельности оффшорных банков;
- vii) укреплять сотрудничество в сферах расследования и судебного преследования преступлений, а также деятельности судебных органов.

VI. Заключение

91. Коррупция оказывает на общество разрушительное воздействие. Она подрывает эффективность выделения финансовых ресурсов на цели экономического развития и изменяет структуру государственных расходов. Помимо того что коррупция оказывает негативное воздействие на темпы экономического роста, она представляет угрозу свободе торговли, подрывает здоровую конкуренцию и стабильность, на которых основана система свободного рынка. Кроме того, коррупция угрожает потерей доверия к государству и его институтам и создает благоприятную почву для расцвета организованной преступности. Более того, это явление, которое выходит за рамки государственных границ, поражает государственный и частный секторы, в то время как представители деловых кругов и государственные чиновники могут оказаться как инициаторами, так и жертвами коррупции.

92. Стратегии борьбы с коррупцией не ограничиваются системой уголовного правосудия: их необходимо увязывать также с социально-экономической политикой и с развитием гражданской политической культуры. В силу того что коррупция представляет собой некий процесс и определенную взаимосвязь, государство, его органы управления, а также граждане несут общую ответственность за ее предотвращение и обуздание.

93. Существует целый ряд механизмов, позволяющих вести борьбу с коррупцией на различных уровнях (местном, национальном и транснациональном) как в государственном, так и в частном секторе. Международные документы, облеченные в форму деклараций, конвенций и кодексов практики и поведения, способствуют транснациональному сотрудничеству и содержат определения запрещаемых и наказуемых правонарушений. И все же эти документы имеют ограниченные сферы действия, в силу чего правовые лазейки должны ликвидироваться при помощи национального законодательства. Несмотря на некоторые примеры успешной борьбы с коррупцией, широкого распространения антикоррупционные меры и механизмы мониторинга так и не получили, что делает особенно необходимым принятие всеобъемлющей конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией.

94. В заключение хотелось бы отметить, что успех борьбы с коррупцией в будущем зависит скорее от профилактики, нежели от мер пресечения, а там, где это необходимо, и от административно-правовых или гражданско-правовых санкций, а не от наказаний, назначаемых в рамках уголовного права. Прежде всего необходимо повышать информированность граждан, предпринимателей и государственных служащих относительно опасностей коррупции. Следует воспитывать и поощрять моральную приверженность неподкупности и ее востребованность в сферах управления и частного предпринимательства. В ходе реформирования государственного сектора, реализации инициатив частного сектора и попыток осуществления правовой реформы внимание следует уделять как судебному преследованию, так и профилактике. И наконец, для достижения успеха в борьбе с коррупцией следует наладить на местном, национальном и транснациональном уровнях сотрудничество между предприятиями и организациями государственного и частного секторов.

Примечания

¹ Petter Langseth and Bryane Michael, "Are bribe payments in Tanzania 'grease' or 'grit'?", *Crime, Law and Social Change*, No. 29, 1998, pp. 197-208.

² Petter Langseth, "Prevention: an effective tool to reduce corruption", документ, представленный на конференции Международного научно-профессионального консультативного совета по ответу на вызов коррупции, проходившей в Милане, Италия, 19-20 ноября 1999 года (Миланская конференция).

³ Лежащая в основании пирамиды простая коррупция относится чаще всего к подкупу представителей государственной администрации и обычно предполагает сделки между двумя индивидами. Сложная коррупция, которая располагается в верхней части пирамиды, обычно соответствует политической коррупции и предполагает наличие нескольких участников как на стороне спроса, так и на стороне предложения [см.: Ernesto Ugo Savona and Laura Mezzanotte. *La corruzione in Europa* (Roma, Carocci, 1998)].

⁴ Alan Lai Nin, "Corruption prevention: a Hong Kong perspective", документ, представленный на Миланской конференции, p. 2.

⁵ Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and development", World Bank, *PREMnotes*, No. 4, May 1998, p. 2.

⁶ Neritan Ceka, "Corruption in Albania: the struggle against windmills", документ, представленный на Миланской конференции, p. 2; и Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", представленный на Миланской конференции, p. 2.

⁷ Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", представленный на Миланской конференции, p. 1.

⁸ Следующие цитаты взяты непосредственно из: Petter Langseth, "Update on Uganda: staying the course", World Bank, *PREM News*, June 1999:

a) В больнице:

"Один мужчина доставил в больницу свою беременную жену, чтобы у нее приняли роды. Но денег, которых с него требовала больница, у него не было. Пока он собирал деньги, сотрудники больницы дали его беременной жене умереть" (Сороти, участок 1, мужская группа).

b) В полицейском участке:

"Если арестовывают женщину, то полицейские ее насилуют" (Муконо, участок 4, женская группа). "Моего мужа избил вор. По дороге местный комиссар поймал вора и доставил его в полицию. Дело было прекращено после того, как отец этого парня дал мировому судье определенную сумму денег" (Хоима, участок 2, женская группа собеседования).

"Полицейские начальники вымогают деньги у подчиненных, и те вынуждены брать взятки, чтобы удовлетворить запросы своих начальников. За это начальники их не проверяют и за ними не наблюдают" (Мубенде).

c) В суде:

"Людей, у которых есть деньги, суды обычно отпускают на свободу, а бедные надолго остаются в тюрьме" (Лира, участок 2, женская группа).

"У меня возник спор по поводу земли с моим соседом, и мы обратились в полицию. Я уплатил 270 тыс. шиллингов, а мой противник – 260 тыс., но дело наше решено не было. Когда мы оба поняли, что зря тратим немалые деньги, нам пришлось пойти на мировую, чтобы избежать напрасных расходов" (Киттум, участок 3, мужская группа).

d) Как сообщить о коррупции, не опасаясь за себя?

"Общины должны учиться сообщать о случаях коррупции. Но кому? И можем ли мы при этом чувствовать себя в безопасности?" (Мбале, участок 3, мужская группа собеседования).

"Община хочет сообщать об актах коррупции со стороны работников государственных служб, но ее члены не знают, где в их районе находится отделения управления генерального инспектора правительства" (Луверо, участок 4, женская группа).

- ⁹ Richard Nzerem, "Commonwealth action on corruption", документ, представленный на Миланской конференции, р. 5.
- ¹⁰ Paulo Mauro, "The effects of corruption of growth, investment, and government expenditure", *A Cross-Country Analysis: Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, ed. (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1996), pp. 83-107.
- ¹¹ Rick Stapenhurst and Sahr Kpundeh, "Toward a model for building national integrity", *Development Studies* (Washington, D.C.), 1998.
- ¹² S. Bially, "International business community fosters ethical behaviour", *Public Management Forum*, vol. II, No. 5 (1996).
- ¹³ Бунт, вспыхнувший в марте 1997 года, привел к полному краху общественного порядка. Он произошел потому, что в результате коррупции, которая поразила банковский сектор и к которой были причастны также представители органов власти, тысячи людей потеряли средства, вложенные в финансовые пирамиды.
- ¹⁴ M. Punch, "Police corruption and its prevention", документ, представленный на двенадцатом криминологическом коллоквиуме Совета Европы, проходившем в Страсбурге, Франция, 24–26 ноября 1999 года.
- ¹⁵ Месячный оклад молодого учителя составлял 75 тыс. угандийских шиллингов.
- ¹⁶ U. Zvekic, *Criminal Victimization in Countries in Transition*, UNICRI Publication No. 61, 1998.
- ¹⁷ Дело фирмы "Аугуста" привело к уходу Вилли Класа со своего поста в НАТО.
- ¹⁸ Согласно подсчетам, одна японская авиакомпания за период с ноября 1995 года по май 1999 года уплатила примерно 22,8 млн. иен, формально в виде платы за аренду предприятия, но, скорее всего, деньги были уплачены в обмен на согласие не создавать помех проведению собрания акционеров этой авиакомпании, то есть за то, что среди групп японских вымогателей известно под названием "сокайя". Дополнительную информацию см. в: H. Katoh. "The actual situation and suggested countermeasure for the control of the corruption in the economic world in Japan: concerning the cozy relationship between politicians, financiers and organized crime groups (*Boryokudans*)", документ, представленный на Миланской конференции.
- ¹⁹ William S. Laufer, заявление, сделанное на Миланской конференции.
- ²⁰ Fiona Marcq, "The business world and corruption", документ, представленный на Миланской конференции.
- ²¹ Несмотря на то что принятая в рамках ОЭСР Конвенция о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках стала определенной вехой в усилиях по борьбе со взяточничеством и коррупцией в международной торговле, в ней рассматривается лишь сторона спроса в коррупции государственных должностных лиц. Согласно ее положениям, участь государственных чиновников, берущих взятки, должна решаться в соответствии с внутренним уголовным законодательством страны, гражданином которой является это иностранное государственное должностное лицо.
- ²² P. C. Van Duyne, "Corruption: acts and attitudes", *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*, Matti Joutsen, ed. (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 1999).
- ²³ Еще раз отметим, что данная Конвенция направлена против актов коррупции в отношении иностранных должностных лиц.
- ²⁴ Alberto Bradanini, "Corruption: the international experience and activities", документ, представленный на Миланской конференции.
- ²⁵ Более подробную информацию о каждой организации см. в: J. T. Quah, "Controlling corruption in city-states: A comparative study of Hong Kong and Singapore", *Crime, Law and Social Change*, vol. 22, No. 4 (1995), pp. 391-414; M. Bersten, "Investigations by the New South Wales Independent Commission against Corruption: the law, procedures, practices and judicial review", *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 3, No. 1 (1991), and A.N. Lai, op. cit., p. 2.
- ²⁶ См. *Международный обзор уголовной политики*, № 41 и 42, 1993 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.IV.4).
- ²⁷ C.W. Gray, D. Kanfmann, "Corruption...", p. 3.
- ²⁸ Ibid., p. 4.
- ²⁹ Dinitar Abadjiev, "Achievements and difficulties in combating organized crime: the Bulgarian experience" документ, представленный на Миланской конференции, р. 1.
- ³⁰ Rafael Orduz Medina, "Achievements and difficulties encountered: the Colombian experience", документ, представленный на Миланской конференции, р. 4.
- ³¹ Jong-Bum Kim, "Korean implementation of the OECD Bribery Convention: implications for global efforts to fight corruption", документ, представленный на Миланской конференции, р. 23.
- ³² H. Shinkai, ed., "Combating corruption in central and eastern Europe", *UNICRI Issues and Reports*, No. 10, 1997.
- ³³ Материалы Обзора Организации Объединенных Наций тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия основаны на данных официальной статистики уголовного правосудия в отношении взяточничества, представленных государствами-членами. Последние имеющиеся данные относятся к 1994 году.
- ³⁴ Международный обзор по вопросам преступности (виктимизации) координируется международной рабочей группой, в состав которой входят представители ЮНИКРИ, Министерство внутренних дел Соединенного Королевства и Лейденского университета (Нидерланды). Имеющаяся в ее распоряжении база данных содержит материалы опроса более 135 тыс. домашних хозяйств, проведенного в 60 странах. Обзор проводился уже три раза (в 1989, 1992–1994 и в 1996–1997 годах) и будет проведен в четвертый раз в 2000 году.

- ³⁵ В некоторых регионах существует проблема коррупции среди правительственных и государственных чиновников. При ответе на вопрос: "Просил ли или рассчитывал ли [в минувшем году] какой-либо государственный чиновник, например сотрудник таможни, полиции или инспектор в вашей стране, получить взятку за оказанные им услуги?" – респондентам предлагалось определить категорию такого государственного служащего, а также сообщить, было ли об этом доложено в какое-либо государственное или частное учреждение.
- ³⁶ A. Ruzindana, Petter Langseth and A. Gakwandi, eds., *Fighting Corruption in Uganda: The Process of Building a National Integrity System* (Kampala, Fountain, 1998).
- ³⁷ Фактически уникальные усилия в этой области предпринимает "Транспэренси интернэшнл" – базирующаяся в Германии неправительственная организация, осуществляющая мониторинг коррупции по каждой стране. Помимо того что она создала национальные отделения и осуществляет мониторинг отдельных дел, связанных с коррупцией, эта организация публикует ежегодный рейтинг стран по "установленной честности" лиц, занимающихся бизнесом (показатель осознания коррупции).
- ³⁸ См. Johann Graf Lambsdorff "The Transparency International corruption perceptions index 1999: framework document", документ, представленный на Миланской конференции. Показатель за 1999 год содержит данные, полученные из следующих источников: "Фридом хаус нейшнз ин трэнзит"; "Гэллап интернэшнл"; Группа по сбору информации журнала "Экономист"; Институт управления в области развития, Лозанна; Международный обзор по вопросам преступности (виктимизации); Консультативная группа по вопросам политических и экономических рисков, ОАРКГ; "Уолл-стрит джорнэл"; "Сэнтрал юрописен экономик ревью"; Всемирный банк и Базельский университет, а также Всемирный экономический форум.
- ³⁹ В Семинаре по антикоррупционным стратегиям для стран Центральной и Восточной Европы, проведенном Международной правоохранительной академией в апреле 1997 года в Будапеште, приняли участие 42 международных эксперта и представителя органов полиции и прокуратуры Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Польши, Российской Федерации, Румынии, Украины, Чешской Республики и Эстонии. Результаты анализа, проведенного на основе информации, подготовленной для этого семинара и обсужденной в его ходе, представлены в: H. Shinkai, "Combating corruption...".
- ⁴⁰ См. "Conclusions and recommendations of the ADB/OECD Workshop on Combating Corruption in Asia/Pacific Economies", p. 3.
- ⁴¹ Richard Nzerem, "Commonwealth action...", p. 7.
- ⁴² См. доклады Генерального секретаря о Стандартах и нормах Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (E/CN.15/1996/16) и об использовании и применении Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка вместе с Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (E/CN.15/1996/16/Add.2).
- ⁴³ Y. Grau, "The role of the European Commission in the fight against corruption", документ, представленный на Миланской конференции, p.3.
- ⁴⁴ Bart W. Odes, "Promoting integrity in the public sector: the contribution of the OECD", документ, представленный на Миланской конференции, p. 2.
- ⁴⁵ M.L. Salazar, "The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption", документ, представленный на Миланской конференции, p. 4.
- ⁴⁶ Petter Langseth and Jeremy Pope, "Building integrity to fight corruption: learning by doing", документ, представленный на Семинаре по проблеме использования людских ресурсов в интересах развития, проведенном в Манчестерском университете (Соединенное Королевство) в июне 1999 года.
- ⁴⁷ Y. Grau, "The role of the European Commission...", p. 5.
- ⁴⁸ Bart W. Odes, "Promoting integrity...", p. 13.
- ⁴⁹ Vito Tanzi, "Transparency, governance and the role of the IMF", документ, представленный на Миланской конференции, p. 3.
- ⁵⁰ В сентябре 1997 года организация "Транспэренси интернэшнл" провела в Лиме 8-ю Международную конференцию по борьбе с коррупцией, на которой была принята Лимская декларация. Данный документ представляет собой первую попытку международного сообщества сформулировать широкую стратегию борьбы с преступностью на международном и национальном уровнях, которая затрагивала бы все секторы гражданского общества. 9-я Международная конференция по борьбе с коррупцией состоялась в Дурбане (Южная Африка) в октябре 1999 года, и на ней обсуждалась тема "Неподкупность во всем мире: 2000 год и далее". На Конференции было принято Дурбанское обязательство, в котором на основе Лимской декларации была дана оценка достигнутого прогресса и определен ряд направлений действий, в реализации которых обязались участвовать 1600 делегатов Конференции. 10-я Международная конференция по борьбе с коррупцией состоится в Праге в 2001 году.
- ⁵¹ Raymond E. Kendall, "The international experiences and activities", документ, представленный на Миланской конференции, p. 11.