



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/18
22 June 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH*

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Коррупция и ее воздействие на осуществление в полном объеме прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав

**Доклад о ходе работы, представленный Специальным докладчиком
г-жой Кристи Мбону**

* Сноски воспроизводятся на языке оригинала.

Резюме

Настоящий доклад о ходе работы представляется в соответствии с резолюцией 2003/2 Подкомиссии. Основное внимание в нем уделяется тем институтам, которые, как показала дискуссия в Подкомиссии, наиболее подвержены коррупции и которые не затрагивались в предварительном докладе. Поэтому в докладе о ходе работы рассматривается влияние коррупции на такие необходимые для поддержания демократии институты, как политические партии и парламенты. Часто видно, как политические партии злоупотребляют своими сильными позициями, чтобы "выбивать" взятки и продвигать своих членов и сторонников на "хлебные" места в государственном секторе, а коррупция среди членов парламентов компрометирует их роль в сферах законодательства и общего и финансового контроля, а также роль представителей общества. В докладе рассматривается проблема партийной коррупции, особенно в развивающихся странах и в странах переходного периода.

С учетом важнейшей роли судебных и правоприменительных органов в деле борьбы против коррупции необходим дальнейший анализ коррупции в этих институтах и ее отрицательного воздействия на осуществление в полном объеме прав человека. Понимая, что без эффективного решения проблемы коррупции невозможно достичь целей, поставленных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, автор доклада о ходе работы уделяет особое внимание губительным последствиям коррупции в области закупок в государственном секторе и в международных организациях, а также негативным последствиям утечки капитала, от которой страдают в результате коррупции, в частности, развивающиеся страны.

Поскольку речь идет сейчас не о тяжелых и губительных последствиях коррупции для осуществления прав человека, а скорее о том, как повернуть дело против коррупционеров, в докладе рассматривается польза создаваемых для борьбы с коррупцией партнерств. Насколько эффективны создаваемые для борьбы с коррупцией механизмы на международном, региональном и национальном уровнях? Какова польза национальных механизмов, создаваемых государствами для борьбы с коррупцией, каковы их достижения и что мешает их работе?

В содержащихся в докладе выводах и рекомендациях подчеркивается, что коррупция подрывает права всех категорий, отмечается ее универсальность и институциональный характер в некоторых странах, а также то, что она остается одним из основных препятствий для обеспечения честного и транспарентного управления, укрепления демократии и содействия устойчивому развитию. В докладе содержится призыв переориентировать международное сообщество на борьбу против коррупционеров.

В докладе упоминается, что в ходе нового глобального опроса общественного мнения, который был проведен организацией "Международная транспарентность", политические партии были охарактеризованы как наиболее коррумпированный институт, и содержится призыв усиливать принимаемые государствами меры в целях ликвидации коррупции в политических партиях и парламентах; укреплять имеющуюся законодательную базу и, если таковая отсутствует, принимать соответствующие законодательные меры для борьбы с коррупцией в сфере закупок; в докладе также содержится призыв к таким международным финансовым организациям, как Всемирный банк, оказывать государствам содействие в разработке экономической политики, предусматривающей обеспечение транспарентности в сфере закупок.

В докладе подчеркивается важность ратификации и инкорпорирования в национальное законодательство Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; важность международного сотрудничества в деле возвращения средств незаконного происхождения, перекачанных из развивающихся стран в развитые, а также важнейшая роль гражданского общества и средств массовой информации в борьбе против коррупции.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение.....	1 - 7	5
I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ.....	8 - 11	6
II. КОРРУПЦИЯ ПОДРЫВАЕТ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ.....	12 - 31	8
A. Коррупция и неподкупность судебной системы.....	12 - 16	8
B. Правоприменительные учреждения.....	17 - 20	10
C. Коррупция в политических партиях.....	21 - 31	12
III. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И КОРРУПЦИЯ.....	32 - 40	16
A. Коррупция в сфере закупок и ее воздействие на реализацию прав человека.....	32 - 37	16
B. Утечка капитала вследствие коррупции.....	38 - 40	19
IV. ПОЛЕЗНОЕ ПАРТНЕРСТВО В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: НАСКОЛЬКО ОНО ЭФФЕКТИВНО?.....	41 - 58	20
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	59 - 66	27

Введение

1. Своим решением 2002/106 Подкомиссия по поощрению и защите прав человека поручила г-же Кристи Мбону подготовить рабочий документ по вопросу о коррупции и ее последствиях для полной реализации всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.
2. В рабочем документе (E/CN.4/Sub.2/2003/18), представленном Подкомиссии на ее пятьдесят пятой сессии, были учтены итоги состоявшейся по этому вопросу дискуссии на пятьдесят четвертой сессии, где, в частности, было отмечено, что коррупция должна быть осуждена и что виновные в коррупции должны, если они уходят от ответственности внутри страны, предстать перед международным правосудием. В этом документе отмечается также, что Экономический и Социальный Совет, озабоченный серьезными проблемами, создаваемыми коррупцией, которая может угрожать стабильности общества, подрывает ценности демократии и морали, а также угрожает социальному, экономическому и политическому развитию, принял резолюцию 2001/13, озаглавленную "Укрепление международного сотрудничества в предупреждении перевода средств законного происхождения, полученных от актов коррупции, включая отмывание средств, и в борьбе с ним, а также в возвращении таких средств".
3. В резолюции 2003/2 Подкомиссия рекомендовала, чтобы Комиссия по правам человека поддержала решение о назначении г-жи Мбону Специальным докладчиком и возложила на нее задачу подготовки всеобъемлющего исследования о коррупции и ее воздействии на осуществление в полном объеме прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. Своим решением 2004/106 Комиссия одобрила решение Подкомиссии.
4. На основе этого рабочего документа был подготовлен предварительный доклад (E/CN.4/Sub.2/2004/23), представленный в соответствии с резолюцией 2003/2 Подкомиссии по вопросу о коррупции и ее воздействии на осуществление в полном объеме прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав. В докладе особо отмечается универсальный характер явления коррупции и рассматриваются некоторые общие и конкретные ее проявления, включая случаи коррупции в частном секторе. В докладе рассматриваются также вопросы выявления жертв коррупции с учетом того, что бедные люди являются наиболее уязвимыми в этом отношении, а также подробно рассматриваются социально-экономические, гражданские и политические последствия коррупции для людей и отмечается наличие связи между губительными последствиями коррупции и усилиями развивающихся стран в области

развития. В докладе рассматриваются также национальные и международные механизмы борьбы с коррупцией.

5. В выводах и рекомендациях доклада, в частности, подчеркивается важность роли политического руководства в борьбе против коррупции; важность ратификации и инкорпорирования во внутригосударственное право Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции с уделением особого внимания роли положений касающихся возвращения активов; важность создания национальных механизмов борьбы с коррупцией и принятия соответствующих законов; а также важность сотрудничества государств в борьбе с коррупцией, включая ее предупреждение, расследование дел и преследование правонарушителей.

6. Подчеркнута также необходимость создания внутренних механизмов гарантирования защиты граждан от корпоративной коррупции, важность строгого соблюдения компаниями своих норм поведения, роль гражданского общества и средств массовой информации, а также необходимость эффективного правоприменения.

7. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 2004/4 Подкомиссии с целью дальнейшей подготовки всеобъемлющего исследования по проблеме коррупции и ее воздействия на осуществление в полном объеме прав человека.

I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

8. Одной из задач настоящего исследования является целенаправленное рассмотрение институтов, которые в ходе дискуссий в рамках Подкомиссии были отнесены к числу наиболее подверженных коррупции, однако не рассматривались в предварительном докладе; эти необходимые для поддержания демократии институты, т.е. политические партии и парламенты, должны руководствоваться принципами правопорядка и этики при осуществлении своих мандатов. В ходе прений были определены также и другие институты, которые нуждаются в более глубоком анализе с учетом их важнейшей роли в борьбе против коррупции, т.е. судебные и правоприменительные органы. Понимая важность незапятнанной судебной системы для борьбы с коррупцией, журналист Джоэль Обура указывал, что "коррупцированная судебная система является злокачественной раковой опухолью, действие которой ощущается во всей стране"¹. Как считает судья С.О. Увайфо², "коррупцированный судья более опасен для общества, чем человек, бегущий с ножом по заполненной людьми улице. Такого человека можно сдержать мерами физического воздействия, но не коррупцированного судью, который сознательно разрушает моральные основы общества и причиняет неисчислимые страдания людям,

злоупотребляя своим служебным положением, хотя к нему обращаются как к уважаемому"³.

9. Отмечалось, что, хотя коррупция и является общей проблемой, для одних обществ она более характерна, чем для других, и что она серьезно подрывает усилия этих обществ в области развития. Поэтому коррупция остается одним из главных врагов воплощения потенциала, которым обладает человечество, в ощутимую реальность. Если монстр с головой Гидры, именуемый коррупцией, не будет уничтожен, то останутся пустой мечтой провозглашенные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций цели "сократить вдвое к 2015 году долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода, а также сократить вдвое к тому же сроку долю населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде".

10. В ходе данного исследования было установлено - и это подтверждает д-р О. Эзеквеси⁴, - что "открытость, транспарентность, информация, конкуренция, санкции, стимулы, четкие правила и нормы, которые строго соблюдаются, - это враги коррупции. Коррупция по своей природе представляет собой явление, которое процветает в условиях секретности; коррупции способствует отсутствие равного доступа к информации у сторон сделки и поэтому приобретает особенно широкие масштабы в тех случаях, когда связанный с ней риск невелик, а выгоды огромны. Следовательно, задача ликвидации коррупционной практики не ограничивается лишь рамками проведения кампании или выдвигания лозунгов в области морали, как это имеет место при некоторых правительствах. От лидеров требуется политическая воля, поддерживаемая наличием строгого законодательства, ибо, как указывает судья Аарон Рингера⁵, "коррупция всегда наносит ответный удар".

11. Таким образом, страдающие от губительного влияния коррупции страны мира, которые стремятся встать на новый путь транспарентности и подотчетности и ликвидировать коррупционный порядок, должны провести институциональные, структурные и общесистемные реформы, которые позволят реформировать неэффективные способы ведения бизнеса, в частности в области закупок, во всех сферах деятельности общества. Настоящее исследование будет базироваться на следующей посылке: если закупки будут вестись на транспарентной основе, будь то в области здравоохранения или образования или любой другой сфере, и если стоимость контрактов будет определяться на конкурсной основе и они будут предоставляться в открытом порядке, после соблюдения должных процедур, наиболее компетентным местным или многонациональным компаниям, то стимулов для коррупции и возможностей для существования благоприятствующей коррупции обстановки станет гораздо меньше. Это еще в большей степени перекроет пути утечки капитала, благодаря наличию которых

коррупцированные чиновники в развивающихся странах воруют государственные средства и перекачивают их в финансовые институты развитых стран.

II. КОРРУПЦИЯ ПОДРЫВАЕТ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ

A. Коррупция и неподкупность судебной системы

12. "Стало ясно, что коррупция является одним из главных препятствий для мира, стабильности, устойчивого развития, демократии и прав человека на земном шаре. Участники ведущейся среди экономистов дискуссии на тему "Важно качество" пришли недавно к выводу о том, что главным методом сокращения масштабов нищеты является комплексный подход к развитию - путь, ведущий к повышению качества, в том числе в сферах образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и управления. Благое управление неизменно является ключевым фактором среди этих переменных. Благое управление требует, в частности, доверия между государством и населением, честности, транспарентности, господства закона, сдержек и противовесов, а также полного участия всех заинтересованных сторон"⁶.

13. "В международных, региональных и даже в национальных документах по правам человека признается основополагающий характер права каждого человека на надлежащее соблюдение процессуальных норм, включая право на справедливое и открытое слушание дела в компетентном, независимом и беспристрастном суде, созданном в соответствии с законом. Важность этого аспекта в деле защиты прав человека особенно велика ввиду того, что осуществление всех других прав во многом зависит от должного отправления правосудия. Одним из существенных элементов обеспечения права на справедливый суд является независимая, беспристрастная и незапятнанная судебная система. Если судебная система поражена коррупцией, то ни одного из вышеназванных элементов не будет. Наличие коррупции в судах способствует оказанию неправомерного влияния на процесс вынесения судебных решений и на сами решения. Решения будут оставаться несправедливыми и непредсказуемыми, и, следовательно, не будет верховенства закона"⁷.

14. В статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) предусматривается, что "все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона". Однако, если одна из сторон в споре компрометирует судью или других должностных лиц в суде и таким образом получает с помощью взяток документы, к которым не имеет доступа другая сторона, или если "исчезают" имеющие важнейшее значение для разрешения спора документы, никакого равенства перед законом быть не может. Скомпрометированный судья не может быть

независимым, беспристрастным или справедливым. Если одна из сторон в судебном разбирательстве предлагает взятку судье или другому должностному лицу в суде и если взятка принимается, то эта сторона автоматически получает привилегированное положение по отношению к другим сторонам, которые не предложили или не могут предложить взятку или подношение. Обеспечение преференциального подхода и появление связанной с этим дискриминации, ликвидация которой предусматривается статьей 26, является нарушением прав человека второй стороны. Такой преференциальный подход лишает судебный процесс требуемых объективности и нейтральности. В таком случае вряд ли стоит удивляться, что граждане зачастую теряют доверие к судебной системе и используют свои методы для достижения справедливости при разрешении споров, которые обычно рассматриваются судами. В итоге это может привести к анархии.

15. Коррупцированная судебная система также приводит к компрометации правовых и институциональных механизмов, призванных бороться с коррупцией. Суд является публичным институтом, на который возложена обязанность обеспечивать необходимый контроль за другими звеньями государственной системы, включая политические партии, правоохранительные органы и государственный аппарат. Тогда как пораженная коррупцией судебная система напоминает раковую опухоль, воздействие которой может ощущаться по всей стране, справедливая и эффективная судебная система имеет решающее значение для осуществления инициатив по борьбе с коррупцией, которые создают необходимую основу для укрепления демократических институтов.

16. Коррупция в судебной системе представляет собой глобальную проблему, поскольку ее масштабы не ограничиваются рамками конкретной страны или региона. Хотя вышеназванные проблемы и коррупцию в судебной системе можно наблюдать и в развитых обществах, имеющих давние традиции независимости судебных органов и строгих законов, у большого числа развивающихся стран и стран переходного периода, по-видимому, в этой связи имеется гораздо больше базовых проблем. Если говорить об Африке, то десятилетия колониального господства и эксплуатации, обусловившие слабость политических и демократических институтов, а также связанное с этим военное вмешательство в сферу политики этих стран оказали самое неблагоприятное воздействие на все институты, необходимые для укрепления свободного от коррупции общества и создания сильных институтов, включая судебную систему. Выражая сожаление в связи с последствиями слабости институтов, унаследованной со времен колониализма, один из африканских руководителей сокрушенно отмечал, что "некоторые противоречия и проблемы, доставшиеся от колониального правления, по-прежнему создают трудности для нас (африканцев) сегодня"⁸. Но если говорить более кратко, то "эти проблемы носят эндемический характер; нехватка квалифицированных кадров, недостаточный уровень

оплаты труда, унаследованная с колониальных времен традиция обсуждения дел с министерством юстиции, явно predetermined исходы судебных разбирательств"⁹.

В. Правоприменительные учреждения

17. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей в резолюции 34/169 от 17 декабря 1979 года, предусматривает в статье 1, что "Должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией", и, как указывается в статье 7, "Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также *всемерно* препятствуют любым таким актам и борются с ними" (*курсив добавлен*). Одна из основополагающих мыслей разработчиков этой резолюции заключалась в том, что роль правоохранительных органов в укреплении государственного потенциала для целей развития имеет важнейшее значение и что серьезным препятствием на пути развития этого процесса является охватившая институты общества коррупция. Авторы данного исследования будут неустанно вновь и вновь говорить о губительных последствиях коррупции для государственного строительства. Институционализированная коррупция остается одним из крупных препятствий для осуществления честного и транспарентного управления и таким образом препятствует укреплению демократии и устойчивому развитию, особенно во многих развивающихся странах. Коррупция ставит под угрозу как демократию, так и развитие, поскольку она подрывает возможности государств для обеспечения стабильного уровня жизни своих граждан.

18. Как указывается в Докладе о развитии человеческого потенциала за 1997 год,

"Коррупция в правительстве различными путями ведет к увеличению масштабов бедности, и наиболее непосредственный способ заключается в том, что она позволяет уводить ресурсы от бедных, которые не могут позволить себе давать взятки, к богатым, которые могут это себе позволить. Кроме того, она также толкает к принятию решений в пользу капиталоемких предприятий... в ущерб трудоемким видам деятельности, которые скорее могли бы приносить пользу бедным.

Коррупция также ослабляет правительства и сокращает их возможности для борьбы с бедностью. Из-за коррупции сокращаются налоговые поступления и, следовательно, объем ресурсов, который можно было бы использовать в сфере общественных услуг"¹⁰.

19. Важным институтом действенного ограничения коррупции в государствах являются правоохранительные органы, в частности национальная полиция и Интерпол, таможенные и иммиграционные службы и т.д. Эти органы являются одним из необходимых элементов основы для ускоренного наращивания потенциала. Упор всегда ошибочно делался на реформу в государственном секторе и подготовку компетентных и надежных кадров бюрократического аппарата как на форму наращивания потенциала, имеющего важнейшее значение для борьбы с коррупцией, без уделения равного внимания более важной роли правоохранительных органов. Невозможно вести успешную кампанию против коррупции при наличии принявшей институционализированный характер коррупции в правоохранительных органах. Правоохранительная система должна играть ведущую роль в обеспечении защиты основных прав человека в демократическом обществе. Коррупция сокращает возможности правоохранительных органов в решении этой задачи и, как следствие, препятствует эффективному и нормальному функционированию общества. Коррупцированный сотрудник правоохранительных органов, который препятствует правосудию, как и коррупцированный работник судебных органов, может сделать неэффективным выполнение законов в борьбе против преступности в целом и коррупции в частности. Это в свою очередь может подрывать уверенность и доверие в обществе.

20. Еще одной серьезной угрозой, которую представляет собой коррупция в правоохранительных органах, является содействие росту пагубной трансграничной преступности, такой как торговля людьми и наркотиками и финансовые преступления. Лица, причастные к таким преступлениям, как правило, руководствуются только одним - получением прибыли. Незаконные средства зачастую отмываются, и создается впечатление, что они получены в результате законной коммерческой деятельности. К числу наиболее затрагиваемых этой проблемой институтов относятся правоохранительные органы, включая таможенные и полицейские службы, органы, занимающиеся выдачей паспортов, и, конечно же, судебные и финансовые органы. Наибольшую тревогу вызывает то, что наличие коррупцированной правоохранительной системы может облегчать совершение террористических актов, которые очень дорого обходятся обществу. Поэтому важно определить уязвимые для коррупции сектора и повысить вероятность того, что коррупционер будет пойман на месте преступления и разоблачен. Столь же важно обеспечить наличие национальных и международных систем для ограничения коррупции, а также для контроля и выявления коррупцированных должностных лиц.

С. Коррупция в политических партиях

21. Пункт 1 Статьи 21 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей", а согласно пункту 3 Статьи 21 "Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования". Важное значение права каждого гражданина вносить вклад в дело управления своей страной и решать, кому он доверяет в решении вопросов, затрагивающих его семью, подчеркивается также в Статье 25 МПГПП, которая гласит: "Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации ... и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...". Это основополагающее право каждого гражданина прямо подчеркивается и во многих других международных документах по правам человека.

22. Необходимым инструментом свободного выбора представителей народа являются политические партии, т.е. структуры исполнительной и законодательной власти, которым поручено формировать политические, экономические и культурные институты в общих интересах. Политические партии играют в условиях демократии жизненно важную роль и выполняют ценные политические и социальные функции. Как указывает Верена Блехингер, "партии служат звеном связи между гражданами и правительством, партии мобилизуют избирателей, провозглашая определенные цели и защищая определенные интересы, обеспечивают подбор и подготовку кандидатов на государственные должности, организуют предвыборные кампании, направляют представителей в парламент, формируют законодательные органы, формулируют политическую повестку дня и вырабатывают политику, регулируют политические процессы и направляют или, в случае оппозиционных партий, контролируют деятельность правительства"¹¹. Поэтому невозможно переоценить важнейшую роль политических партий в деле закрепления и поддержания демократических процессов.

23. К сожалению, использование этого важного и полезного средства поддержания демократии всегда связано с возможностью коррупции. Следует подчеркнуть, что ничто человеческое не является совершенным, и поэтому несовершенны ни политические

партии, ни политические деятели. Было бы утопичным надеяться, что где-либо в мире существует не затронутая коррупцией политическая партия. Однако, если коррупция в политических партиях и в среде парламентариев носит эндемический характер, это подрывает веру общества и доверие к лидерам. Как указывает Блехингер, "как в промышленно развитых демократических странах, так и в странах развивающегося мира политические партии зачастую считаются одним из элементов проблемы коррупции"¹². Автор утверждает далее, что "дискуссии по вопросам коррупции и борьбы с ней показали, что партии являются ключевыми структурами, которые злоупотребляют своими мощными позициями в политической системе, в частности для того, чтобы выбивать взятки, обеспечивать своих членов и сторонников прибыльными местами в государственном секторе и в соответствующих корпорациях, формировать политические и экономические институты в интересах связанных с ними групп или направлять общественные ресурсы в карманы партийных лидеров, своих членов и сторонников"¹³.

24. Различные проявления коррупции в политических партиях наблюдаются во многих странах, где систематически нарушаются права граждан. Если, пользуясь нищенским положением избирателей, политические партии скупают их голоса и тем самым лишают электорат возможности голосовать за наилучших кандидатов, то имеет место нарушение одного из основополагающих прав. Блехингер отмечает, что "скупка голосов уже много лет является серьезной проблемой, которая до сих пор широко распространена, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся усилия по проведению реформ"¹⁴. "...коррупция может использоваться для того, чтобы побуждать работников избирательных органов к различным махинациям, например скрытно вносить изменения в списки избирателей, бюллетени и итоговые протоколы избирательных комиссий и изменять содержимое урн"¹⁵. По мнению г-на Суки, коррупция неизбежно искажает "по крайней мере, один фундаментальный принцип политического участия - принцип равноправия в голосовании"¹⁶. Она также "неизбежно сказывается на подлинности характера выборов, а также на свободе волеизъявления народа или электората"¹⁷.

25. Гражданское общество многих стран, особенно стран развивающейся демократии, принимает меры по разъяснению гражданам последствий продажи их голосов. В некоторых странах избиратели ожидают подарков от политических партий и кандидатов и принимают свои решения, исходя из размера и качества подарков. Неудивительно, что в таких странах сознательно культивируется посредственность. Важно напомнить о разъяснительной работе, проведенной рядом активистов в Нигерии до возврата к демократической форме правления в 1999 году. Была проведена широкая кампания "Цени свой голос", в ходе которой людей предупреждали, что продать свой голос - это значит совершить плохую сделку. Необходимо проводить значительно больше таких кампаний для поддержки новых хрупких демократий в развивающихся странах.

26. В недавно выпущенной организацией "Международная транспарентность" (МТ) брошюре политические партии стоят на первом месте в списке институтов, наиболее затронутых коррупцией во многих странах. В 36 из 62 стран, где были проведены опросы, институтом, который наиболее затронут коррупцией, люди считают политические партии.

Сферы и институты, наиболее затронутые коррупцией

(1 - совсем не коррумпированные 5 - крайне коррумпированные)



Источник: Международная транспарентность - Глобальный барометр коррупции, 2004 год.

27. Исследование установило наличие прямой связи между коррупцией в обществе и отсутствием демократии, слабостью институциональной основы, необходимой для укрепления демократических принципов, плохим руководством и т.д. (E/CN.4/Sub.2/2004/23, пункт 14). В нем также уделено особое внимание роли - или отсутствию таковой - членов парламента в борьбе против коррупции. Также установлено, что коррупция усугубляет нищету, граждане, которые несут тяжелое бремя экономических и социальных последствий коррупции, должны рассчитывать на то, что парламент, т.е. его члены, создадут законодательную основу, будут следить за соблюдением законов и обеспечивать, чтобы права граждан не только поощрялись, но и защищались, в том числе с помощью законодательства, которое будет способствовать уменьшению последствий коррупции.

28. Будучи важнейшим институтом в условиях демократии, парламент имеет огромное значение в том смысле, что коррумпированность членов парламента негативно сказывается на реализации гражданами всех их прав, будь то гражданские, экономические, политические, социальные или культурные права. По мнению судьи Ники Тоби, "коррупция в сфере законодательства чужда демократии. Они не могут вместе плыть в одной лодке. Если система выработки и принятия законов поражена коррупцией, законы не будут пользоваться уважением в государстве. Общество будет подвержено воздействию ущербного законодательства, и это будет влиять на состояние равновесия в обществе"¹⁸.

29. Роли парламентариев включают: а) законодательную роль, включая определение правил для руководства социальной и политической деятельностью и наделение правительства полномочиями по обеспечению соблюдения этих правил; б) финансовый контроль, включая предоставление исполнительной власти полномочий по сбору налогов и других поступлений, по расходованию этих поступлений на конкретные цели, а также по фиксированию фактических расходов и достигнутых результатов и представлению о них докладов; с) контроль, включая контроль за работой парламента, в целях содействия обеспечению транспарентности деятельности правительства для электората и обеспечения подотчетности органов исполнительной власти; и d) представительство, которое является важным парламентским инструментом для обеспечения честности в сфере государственного управления, предоставления гражданам возможности отвергать коррупционную практику, а также изобличать политиков и должностных лиц, занимающихся коррупцией¹⁹.

30. Поскольку честность в финансовых вопросах имеет столь огромное значение для результативности усилий по борьбе с коррупцией, особое внимание в данном исследовании будет также уделено роли парламента в сфере финансового управления, т.е. финансового контроля и надзора, а также вопросу о том, каким образом коррумпированный парламент, уклоняясь от выполнения этих важнейших обязанностей, неизбежно будет поощрять и подпитывать коррупцию. Существование выражения "сила кошелька"²⁰ подтверждает важность учета мнений членов парламента по вопросам, касающимся размера средств, которые должны быть получены, распределения результатов, к которым следует стремиться, а также размера уже потраченных средств и достигнутых результатов. Они должны принимать законы, обеспечивающие использование бюджетных средств на благо всего общества. К сожалению, некоторые члены парламента, особенно в молодых демократических странах, еще только пытаются изучить правила выполнения этой функции. Что касается бюджетной сферы, то "здесь вращаются огромные денежные средства, специалисты и подробная информация об использовании этих средств находятся в органах исполнительной власти, используются

исключительно сложные финансовые инструменты и оказывается большое давление с целью использования упрощенных методов для выхода из кризисных ситуаций"²¹.

31. С учетом этого и, возможно, в силу многих других причин, на которые обычно ссылаются члены парламента в некоторых демократических странах, парламентарии борются за то, чтобы понять вопросы применения и использования государственных ресурсов, оказывать влияние на их использование и доводить до своих избирателей информацию по финансовым и другим волнующим их вопросам. Важным средством сдерживания коррупции и коррупционной практики в органах исполнительной власти, в гражданской службе, в судебных органах и т.д. являются надзорные функции членов парламента. Однако если сам парламента коррумпирован и если за ним не наблюдают независимые и активные средств массовой информации, то коррупция процветает. Столь же важным является то, что эгоистичный и коррумпированный парламента, вместо того чтобы принимать законы, благоприятствующие прогрессу общества и направленные против неправильного поведения граждан, компаний и других организаций, принимает законы, отвечающие личным интересам членов парламента. Такие законы неизбежно способствуют отсутствию транспарентности, препятствуют соблюдению должных процессуальных норм и поддерживают коррупцию. Именно в целях предотвращения злоупотреблений различные парламента установили свои собственные кодексы поведения для своих членов.

III. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И КОРРУПЦИЯ

A. Коррупция в сфере закупок и ее воздействие на реализацию прав человека

1. Закупки в государственном секторе

32. Ида Элизабет Кох, рассуждая на тему неделимости прав человека, отмечает: "На протяжении последних лет утвердилось общепринятое мнение о том, что экономические, социальные и культурные права принципиально отличаются от гражданских и политических прав. Эти две группы прав не только разделены по двум пактам с различными и неравносильными наблюдательными органами, но и различаются по своему характеру. В сфере защиты прав человека на международном уровне и во многих национальных правозащитных системах проводится различие между так называемыми негативными правами с указанием сфер, в которые государство не имеет права вмешиваться (личные свободы, свобода слова, свобода собрания и т.д.), и так называемыми позитивными правами - правами, которые государства обязаны

обеспечивать для своих граждан"²². Она утверждает, что, "хотя зачастую делаются ссылки на принцип "неделимости", каждая из этих двух групп прав существует по своим законам и что экономические, социальные и культурные права защищены значительно слабее, чем гражданские и политические права"²³.

33. Используемая в ряде случаев практика, особенно в развитых странах, привела к формированию ошибочного мнения о том, что эти две группы прав существенно различаются по своему характеру. Это утверждение подкрепляется выводом о том, что "позитивные права обходятся дорого, а непринятие некоторых мер не имеет для государства экономических последствий. Негативные права нужно соблюдать сейчас..., а позитивные права следует соблюдать постепенно и осуществлять на практике в отдаленном будущем. Негативные права обладают исковой силой (т.е. судебная система может обеспечивать их осуществление), тогда как позитивные права, даже с учетом того, что они, возможно, и не выходят за рамки юрисдикции судов, по крайней мере не вполне поддаются судебному контролю"²⁴.

34. Касаясь губительного воздействия коррупции на осуществление основных прав, один из старейшин Сомали резюмировал свои взгляды следующим образом: "Развитие связано с человеком. Людям нужно четыре вещи. Первая - это вода. Это первое, что нужно для жизни. Без воды погибают и растения, и животные, и дети. Вторая - это пища. Без достаточного количества пищи жизнь становится тяжелой и непродолжительной. Третья после воды и продовольствия -это здоровье, поскольку иначе человек заболевает. Четвертая - это образование. Когда у человека есть вода, продовольствие и здоровье, ему нужно научиться открывать новые горизонты и новые возможности. Пятая - мир и порядок, без которых нельзя удовлетворить ни одну из этих четырех основных потребностей"²⁵.

35. Эксперты установили, что закупки являются одной из наиболее подверженных коррупции сфер, представляющей собой огромное препятствие на пути государств в выполнении их обязательства постепенно обеспечивать своим гражданам те права, которые считаются "позитивными". Поэтому в данном разделе исследования будет рассмотрен вопрос о том, каким образом коррупция влияет на сферу присуждения государственных контрактов и закупок, будь то коррупция в сфере закупок для целей здравоохранения, для целей образования или для обеспечения социальных услуг (например, строительство дорог, закупки товаров и оказание услуг и т.д.). "Коррупция в области закупок порождает нерациональность выбора, сказывается на эффективности расходования государственных средств и донорских ресурсов, порождает прямые убытки и в конечном итоге сказывается на качестве услуг в области здравоохранения и образования и на тех возможностях, которые они создают для повышения качества

жизни"²⁶. Коррупция также вредна для компаний, производящих товары и услуги в этих сферах, поскольку она повышает стоимость производства и снижает конкурентоспособность. По мнению д-ра Эзеквеси, коррупция - это фактически самое серьезное препятствие на пути развития любой нации; это угроза для целостности нации, подрывающая экономические, социальные, политические права и разъедающая все ценности общества. Это - смертельный враг на пути практической реализации потенциала, которым обладает любая страна"²⁷.

36. Закупки - это приобретение товаров и услуг отдельным лицом или организацией (государственной, частной, международной и т.д.). Коррупция в сфере закупок процветает при отсутствии открытости, транспарентности, информации, конкуренции, стимулов, четких норм и правил, которые строго соблюдаются, а также при наличии санкций. Генеральный директор по планированию и управлению Государственной службы закупок Республики Корея г-н Бенгэ Кан отмечал, что коррупция в сфере закупок делает возможным, в частности, существование преференциального режима для каких-то фирм, обеспечивает преференциальный доступ к информации о тендерных торгах, излишне ограничивает конкуренцию и т.д.²⁸

2. Закупки в международных организациях

37. В апреле 2004 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций г-н Кофи Аннан назначил независимый комитет высокого уровня для расследования обвинений, касающихся нарушений в административном руководстве и управлении программой "Нефть в обмен на продовольствие" в Ираке. Этот независимый комитет по расследованию, в состав которого вошли международно признанные и уважаемые эксперты, возглавил Пол Волкер. Ему было поручено собрать и изучить информацию, касающуюся обвинений в коррупции со стороны должностных лиц Организации Объединенных Наций в области руководства программой "Нефть в обмен на продовольствие" в Ираке, и конкретно установить, участвовал ли кто-либо из таких должностных лиц в какой-либо незаконной или коррупционной деятельности при исполнении своих служебных обязанностей. В промежуточном докладе Комитета, который был выпущен 3 февраля, большое внимание было уделено, в частности, деятельности заместителя Генерального секретаря г-на Бенона Севана. Комитет установил, что действия г-на Севана были неправильными и неэтичными и "серьезно запятнали чистоту Организации Объединенных Наций" (стр. 26 английского текста). В докладе говорилось также о наличии "убедительных и неоспоримых свидетельств того, что процесс выбора каждого из трех подрядчиков Организации Объединенных Наций в 1966 году (а именно: "Банк националь де Пари", "Сейболт истерн хемисфер БВ" и "Ллойдс реджистер инспекшн лтд.") не соответствовал установленным финансовым

правилам и правилам проведения конкурсных торгов". Эти подрядчики были выбраны бывшим Генеральным секретарем г-ном Бутросом Бутрос-Гали, г-ном Алланом Б. Робертсоном и г-ном Джозефом Дж. Стефанидесом или под их влиянием (стр. 109 английского текста).

В. Утечка капитала вследствие коррупции

38. В международном договоре о борьбе с коррупцией, каковым является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, государства - участники Конвенции в третьем пункте преамбулы выразили обеспокоенность "случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств". В седьмом пункте преамбулы государства-участники, "будучи убеждены в том, что незаконное приобретение личного состояния может нанести серьезный ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку", включили в число целей Конвенции "поощрение, облегчение и поддержку международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе в принятии мер по возвращению активов" (статья 1 b).

39. Невозможно переоценить степень губительного воздействия утечки капитала вследствие коррупции. Утечка капитала вследствие коррупции является одной из основных причин бедности в южных регионах мира, т.е. в развивающихся странах. Более половины объема задолженности стран Юга приходится на частный капитал на счетах в банках стран "налогового рая", который контролируется банками стран Севера. За десятилетия своего существования многочисленные гражданские или военные диктаторские режимы в странах третьего мира накопили огромные долги, являющиеся сейчас тяжким бременем для этих стран. Большинство этих долгов возникло по инициативе многих дискредитированных лидеров. Выплаты основных сумм и сумм по обслуживанию долга, к сожалению, неуклонно подрывают финансовую базу этих стран, что постоянно лишает их возможности обеспечить предусмотренные договорами основные права человека, а их граждан - возможности реализовать эти основные права. Многим африканским странам с демократически сформированными правительствами трудно выплачивать эти долги, которые Президент Нигерии однажды назвал "сомнительными и аморальными". Двумя наиболее часто встречающимися формами утечки капитала являются уклонение от уплаты налогов и незаконный вывоз капитала.

40. Многие пострадавшие страны приняли меры по обнаружению украденных активов для их возвращения и направления на цели социального развития. Необходимую основу для этого обеспечивает статья 46 Конвенции Организации Объединенных Наций против

коррупции, касающаяся взаимной правовой помощи. Вызывает удовлетворение тот факт, что "Большая восьмерка" (G-8) взяла на себя обязательство не создавать благоприятных условий для украденных активов и лиц, виновных в перекачке капитала, полученного в результате коррупции. Неустанные усилия правительства Нигерии по репатриации активов, украденных и переправленных за границу коррумпированным режимом покойного генерала Абача, увенчались долгожданным успехом: Федеральный суд Швейцарии постановил, что "швейцарские власти могут вернуть Нигерии активы явно преступного происхождения без принятия соответствующего судебного решения в этой стране". Принятие этого решения открывает возможность возвращения 458 млн. долл. США, т.е. основной части из 505 млн. долл. США государственных средств, помещенных генералом Абача и его семьей на частные счета в банках Швейцарии. Говоря о решимости пострадавших стран вернуть украденные у них средства, министр финансов Нигерии заявил, что украденные средства предназначались для электрификации сельских районов, программ дорожного строительства, первичных медицинских служб, вакцинации, образования, снабжения населения питьевой водой и ирригации.

IV. ПОЛЕЗНОЕ ПАРТНЕРСТВО В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: НАСКОЛЬКО ОНО ЭФФЕКТИВНО?

41. Сегодня речь уже не идет о серьезных и губительных последствиях коррупции для осуществления прав человека, поскольку в мире определяется общий подход к решению вопроса о том, каким образом уничтожить раковую опухоль, которой стала коррупция, и призвать к ответу виновных, сколь бы высокое положение они ни занимали. Поэтому международное сообщество с большим удовлетворением приветствовало первый Международный день Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией, который отмечался 9 декабря 2004 года и позволил вынести на первый план вопрос о борьбе с коррупцией, а также проводился за день до празднования Дня прав человека.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции

42. Стремясь противодействовать негативному воздействию коррупции и губительным последствиям этого бедствия для осуществления всех прав человека, в декабре 2003 года в городе Мерида (Мексика) международное сообщество подписало историческую Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции. Этот международный договор требует, в частности, чтобы правительства приняли уголовное законодательство против подкупа своих и иностранных должностных лиц и против других связанных с коррупцией деяний, таких, как присвоение чужого имущества и отмыwanie денежных средств. Конвенция требует также от правительств принятия превентивных мер для

борьбы с коррупцией, способствует сотрудничеству между государствами в целях выдачи виновных и возвращения средств и т.д. Статья 68 Конвенции гласит: "Настоящая Конвенция вступает в силу на девяностый день после даты сдачи на хранение тридцатой ратификационной грамоты или документа о принятии или утверждении...".

Эффективность любого договора в деле достижения его целей в значительной мере зависит от политической воли руководителей побудить свои страны к подписанию соответствующего договора и осуществлению его положений.

43. Число ратификаций, необходимых для вступления Конвенции в силу, не соответствует уровню того энтузиазма, с которым было встречено ее подписание. Невозможно переоценить значение международного сотрудничества в борьбе против коррупции, отмывания денежных средств и трансграничной преступности. Положения Главы IV Конвенции, озаглавленной "Международное сотрудничество", положения статьи 45 "Передача осужденных лиц", статьи 46 "Взаимная правовая помощь", статьи 47 "Передача уголовного производства", статьи 49 "Совместные расследования" и т.д. требуют сотрудничества государств-членов в целях обеспечения действенности и эффективности этих положений. В этой связи приходится с сожалением отметить, что бездействие государств сделало неэффективным этот важнейший международный пакт. Вместе с тем вызывает удовлетворение тот факт, что на дату подготовки настоящего доклада все государства - члены Организации Объединенных Наций подписали Конвенцию. С учетом универсального характера коррупции, ее губительных - хотя и в различной степени - последствий во всех странах и ее негативного влияния на реализацию прав человека, вызывает тревогу тот факт, что Конвенцию ратифицировали только 15 государств, причем все они являются развивающимися странами.

44. Однако следует отметить, что другие предпринимавшиеся на международном и региональном уровнях до принятия Конвенции против коррупции усилия по борьбе с ней были более эффективными и ознаменовались более заметными достижениями. В декабре 1996 года Генеральная Ассамблея приняла две важные резолюции о борьбе с коррупцией: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (резолюция 51/59, приложение) и Декларацию Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (резолюция 51/191, приложение). Хотя можно утверждать, что ни один из этих документов не носит обязательного характера, они тем не менее являются политически важными, поскольку отражают наличие широкого согласия в международном сообществе по этим вопросам. Разработанная в том же духе Декларация предусматривает ряд мер, которые каждая страна может принимать в соответствии со своей конституцией на национальном уровне в целях борьбы со взяточничеством и коррупцией в международных коммерческих сделках.

Глобальная программа Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией

45. В начале 1999 года Центр Организации Объединенных Наций по предупреждению международной преступности (ЦПМП) Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН) в сотрудничестве с Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия начал осуществление Глобальной программы по борьбе с коррупцией (ГПБК). Эта программа позволила добиться значительного прогресса в деле разъяснения опасности коррупции, а также повысить степень опасности участия в коррупции в результате повышения вероятности ее обнаружения и "цены" участия в коррупционной деятельности. Решение этой задачи достигалось путем обеспечения надежной и своевременной информации о тенденциях в области коррупции и о стратегиях уменьшения масштабов коррупции и борьбы с ней. Предусматривалось оказание технической помощи государствам-членам в целях предупреждения, обнаружения и успешной ликвидации коррупции. Польза такого механизма в борьбе с коррупцией весьма заметна, так как осуществление его программ дало позитивные результаты для многих государств.

Организация американских государств

46. В марте 1997 года вступила в силу Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией (Конвенция ОАГ). Целью Конвенции является укрепление и содействие развитию механизмов, необходимых для предупреждения, выявления, наказания и ликвидации коррупционной деятельности. Конвенция содействовала развитию и облегчению сотрудничества между государствами-участниками в целях обеспечения эффективности мер и действий по предупреждению, обнаружению, наказанию и искоренению коррупции при выполнении публичных функций, а также актов коррупции непосредственно связанных с выполнением таких функций (статья I). Говоря о губительном влиянии коррупции в государствах этого полушария, помощник Секретаря по правовым вопросам ОАГ д-р Энрике Лагос сравнивал коррупцию со "страшной раковой опухолью, которая губит легитимность институтов и правопорядка, и что здесь американским государствам еще предстоит пройти длинный путь"²⁹. Как указывает Катлин М. Аман, "для того чтобы страны американских континентов могли развиваться так, как это позволяет им их потенциал, необходимо сократить масштабы коррупции... Нам следует уделять особое внимание предупреждению, выявлению и преследованию коррупционной деятельности, поскольку борьба против коррупции никогда не кончается"³⁰. ОАГ придала новый стимул борьбе за искоренение коррупции в этом полушарии.

Организация экономического сотрудничества и развития

47. В 1994 году государства - члены ОЭСР приняли Рекомендацию о борьбе с подкупом в международных коммерческих сделках. В 1997 году Рабочая группа ОЭСР по вопросам подкупа в международных коммерческих сделках рассмотрела рекомендацию 1994 года и предложила текст Пересмотренной рекомендации о борьбе с подкупом в международных коммерческих сделках, которая была принята Советом ОЭСР 23 мая 1997 года. В этом документе рассматриваются вместе как итоги аналитической работы по вопросам борьбы с коррупцией, так и принятые за последние годы обязательства в области ликвидации подкупа в международных коммерческих сделках. В декабре 1997 года 29 стран - членов ОЭСР и пять не являющихся ее членами государств (Аргентина, Болгария, Бразилия, Словакия и Чили) подписали Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках. Этот документ, вступивший в силу 15 февраля 1999 года, обеспечивает основу для криминализации коррупции в международных коммерческих сделках. Государства - участники Конвенции взяли на себя обязательство обеспечивать наказание лиц, обвиненных в подкупе должностных лиц в других странах, в целях сохранения доверия в международной коммерческой деятельности.

Региональные инициативы в Африке

48. В 1997 году в Дакаре был проведен организованный ЦПМП Африканский региональный семинар министров. На семинаре была единогласно принята Дакарская декларация, в которой министры выразили озабоченность в связи с активизацией и расширением масштабов организованной преступной деятельности, коррупционной практики и подкупа в международных коммерческих сделках. На второй Panafricanской конференции министров по делам государственной службы стран Африки, состоявшейся в 1998 году в Рабате, Марокко, была принята Рабатская декларация, в которой министры призвали принять ряд мер на национальном уровне в целях возрождения профессионализма и этических норм в сфере государственного управления. В 2001 году министры по делам государственной службы стран Африки, собравшиеся на третьей Panafricanской конференции государственных министров в Виндхук, единогласно приняли Хартию гражданской службы в Африке. В Хартии подтверждены профессиональные ценности государственной службы в Африке, определены ее новые задачи и конкретно изложены условия, необходимые для укрепления ее роли, компетентности, этических ценностей и образа³¹.

49. Достигнутые в 1990-х годах успехи были закреплены, когда государства - члены Африканского союза, указав на широкие масштабы коррупции на континенте как на

основную причину многочисленных проблем, с которыми сталкивается континент, особенно в сфере развития, приняли в июле 2003 года Конвенцию Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней. В преамбуле к Конвенции дается краткая характеристика губительных последствий коррупции во всех сферах жизни, подчеркивается "негативное воздействие коррупции и безнаказанности коррупции на политическую, экономическую, социальную и культурную стабильность африканских государств и ее разрушительных последствий для экономического развития африканских народов".

50. На континенте разработан свой собственный подход к борьбе с коррупцией с помощью Механизма взаимного контроля африканских стран (МВКАС). МВКАС - это механизм самоконтроля, участниками которого стали государства - члены Африканского союза (АС). Главная цель его создания заключается в том, чтобы способствовать принятию соответствующих законов, политики, стандартов и практики, способствующих политической стабильности, высоким темпам экономического роста, устойчивому развитию и ускоренной экономической интеграции на субрегиональном и континентальном уровнях. Эта задача должна решаться с помощью обмена опытом и закрепления успешных и наилучших видов практики, включая выявление недостатков и оценку потребностей для наращивания потенциала. Создание МВКАС - это позитивное событие, и многие страны Африки изъявили желание стать участниками этого механизма.

51. Четыре из пяти основных плательщиков взносов в бюджет АС - Алжир, Египет, Нигерия и Южная Африка - подписали документ о создании этого механизма взаимного контроля; кроме того, добровольно согласились на контроль многие другие страны. Комментируя 80-страничный вопросник на тему самооценки, подготовленный группой МВКАС с целью выявления готовности стран провести демократизацию институтов и вести борьбу с бедностью, коррупцией и низким уровнем развития, Президент Мозамбика и бывший Председатель АС заявил, что этот документ помог его стране выявить пробелы и "многочисленные недостатки в нашей политике и мы работаем над их устранением"³². Крис Штальс, бывший управляющий Южноафриканского резервного банка, ответственный в рамках МВКАС за проведение обзоров по странам, приветствовал это заявление. Как сказал г-н Штальс, "мы даже не были в Мозамбике и не обсуждали с ними конкретных вопросов, а они уже говорят нам, что мы помогаем им проводить правильную политику. Я думаю, что такого рода результатов мы и хотели бы достичь со всеми участвующими в этом деле африканскими странами"³³.

52. Создав всеобъемлющий международно-правовой режим в области прав человека, африканские государства, составляющие часть глобального сообщества, взяли на себя обязательство поощрять и защищать права человека своих граждан. Корруптированное

государство будет не в состоянии выполнить это обязательство. Как указал председатель совета директоров организации "Международная транспарентность" Петер Айген, "коррупция ведет к нарушению прав человека, по крайней мере, в трех аспектах: коррупция увековечивает дискриминацию, препятствует полному осуществлению экономических, социальных и культурных прав и ведет к нарушению многих гражданских и политических прав"³⁴. Поэтому надо надеяться, что другие африканские страны добровольно согласятся на взаимный контроль, поскольку, если они этого не сделают, это скорее всего негативно скажется на объемах крайне необходимых инвестиций. Как заявил г-н Штальс, частный сектор и коммерческие предприятия не только в Африке, но и в странах всего мира тщательно изучат доклад МВКАС, прежде чем принимать решения о том, куда вкладывать средства в Африке.

Роль заинтересованного гражданского общества

53. Роль заинтересованного гражданского общества в борьбе с коррупцией имеет важнейшее значение. Наличие существенных достижений в области разъяснения опасности коррупции в обществе и, следовательно, в области ее ограничения в значительной мере обусловлено существованием жизнеспособного гражданского общества, включая независимые средства массовой информации. Известно, что влияние некоторых организаций, составляющих гражданское общество, возрастает. Новые технологии связи позволяют многим из этих организаций поддерживать транснациональные контакты, расширяя таким образом свои знания и усиливая свое влияние. Как указывал профессор Е. Гимах-Буади из Центра по проблемам демократии и развития Университета Ганы, "борьба против коррупции - это зачастую безуспешное дело". Поэтому он выступает за сотрудничество между организациями гражданского общества, НПО и другими группами сторонников в принятии общих усилий по борьбе с коррупцией.

54. Многие группы гражданского общества еще не поняли стратегию участия в деле формирования союзов с другими группами, ведущими борьбу против коррупции. К сожалению, их стратегии являются конфронтационными по отношению к другим группам, преследующим аналогичные цели. Неудивительно, что результаты не столь ощутимы, как ожидалось. По мнению Петера Айгена, "деятельность многих хороших национальных организаций может приобрести еще более международный характер; многие специализированные организации, работающие по одной теме, могут стать еще более профессиональными и более компетентными с технической точки зрения; и многие группы гражданского общества могут продемонстрировать еще большую готовность работать вместе с другими организациями для создания мощного глобального потенциала"³⁵.

55. Для того чтобы работа групп гражданского общества по борьбе с коррупцией была эффективной, они должны придерживаться заслуживающих доверия норм кодексов поведения и основ надлежащего корпоративного управления. Они должны обеспечить, чтобы их работа велась честно путем проведения регулярных ревизий своих финансовых отчетов и чтобы мошенники были призваны к порядку, с тем чтобы у этих групп было моральное право бороться с коррупцией. Заслуживающее доверия саморегулирование является одним из необходимых факторов. Важно создать механизмы наведения мостов и обеспечить сотрудничество между организациями-единомышленниками, которые преследуют одинаковые цели. Учитывая сложный и деликатный характер коррупции и ее практических проявлений, особенно в широко известных случаях, особое внимание следует уделять единству целей этих жизненно важных институтов, средств массовой информации и гражданского общества, т.е. организаций на уровне общин, НПО, религиозных организаций и т.д.

Меры государств по борьбе с коррупцией

56. Неудовлетворительность руководства и отсутствие политической воли у избранных лидеров и государственных должностных лиц служат питательной средой для коррупции и нищеты. К сожалению, как в порочном круге, нищета сама порождает коррупцию в обществе. Независимо от того, считают ли коррупцию серьезной, грубой, эндемической, системной, утонченной или отточенной, она порождает отказ во всех правах, в частности в экономических, социальных и культурных правах, что негативно сказывается главным образом на бедных слоях населения. И действительно, самые несчастные жертвы коррупции - это бедные. Вместе с тем создание различных антикоррупционных механизмов на национальном, региональном и международном уровнях, а также важная роль средств массовой информации и гражданского общества привели к лучшему пониманию губительного воздействия коррупции на общество.

57. В борьбе против коррупции с помощью этих механизмов достигнуты некоторые успехи, однако наряду с этим эффективной работе таких механизмов мешают многие препятствия. Конкретным примером является отсутствие достаточных средств для финансирования имеющихся механизмов. Поскольку коррупция отвечает ударом на удар, а большинство коррумпированных чиновников могут позволить себе нанять лучших адвокатов, то обеспечение достаточных финансовых средств для антикоррупционных механизмов является поэтому обязательным условием их успешной работы. К числу проблем, с которыми сталкиваются некоторые из антикоррупционных механизмов, относятся рост их числа в некоторых странах и дублирование в ряде случаев их функций. Невозможно переоценить важную роль парламентов в принятии таких законов, которые

не только предусматривали бы создание механизмов борьбы с коррупцией, но и обеспечивали бы их независимость, особенно от негативного влияния исполнительной власти. К сожалению, некоторые из создаваемых государствами механизмов борьбы с коррупцией при отсутствии у них необходимой для их независимости правовой основы являются лишь инструментами, которые используются государствами в целях пропаганды и в сфере общественных отношений.

58. С другой стороны, в ходе проведения данного исследования отмечалось - и это важно повторить, - что с помощью этих механизмов борьбы с коррупцией некоторые развивающиеся страны успешно добиваются возвращения средств, украденных из их казны и размещенных в иностранных банках, а против многих высокопоставленных должностных лиц, занимавшихся коррупцией и пойманных на этом, были возбуждены дела в компетентных судах, после чего им были определены соответствующие меры наказания. По причине ограничений, касающихся объема, в настоящем докладе не будут рассматриваться различные созданные государствами механизмы борьбы с коррупцией. Достаточно отметить, что, как показали исследования, проводившиеся при подготовке настоящего доклада о ходе работы, ряд государств добились замечательных успехов в своем искреннем стремлении избавиться от коррупции. Однако темпы работы снижать нельзя, поскольку, как указывает Петер Айген, "коррупция крадет у детей их будущее, и она убивает, однако ее можно остановить"³⁶.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

59. В настоящем докладе о ходе работы особое внимание по-прежнему уделяется нарушениям прав всех категорий. Уже нет никаких сомнений в том, что коррупция носит универсальный характер, или в том, что институционализируемая коррупция остается одним из основных препятствий для честного и транспарентного управления, укрепления демократии, содействия устойчивому развитию и т.д. В центре внимания международного сообщества стоит сейчас вопрос о необходимости повернуть коррупцию вспять, сделать ее весьма дорогостоящим и рискованным делом путем наказания лиц, участвующих в коррупционной деятельности и увековечивающих ее, сколь бы высокое положение они ни занимали.

60. Как предлагали члены Подкомиссии в ходе дискуссии на ее пятьдесят шестой сессии, в настоящем докладе автор рассматривает вопросы коррупции в политических партиях и в парламентских кругах - сферах, которые не были затронуты в предварительном докладе Специального докладчика. С учетом важнейшей роли судебных и правоприменительных органов в борьбе с коррупцией в

настоящем докладе были вновь рассмотрены вопросы, касающиеся этих двух жизненно важных институтов.

61. Как четко показали результаты нового глобального опроса общественного мнения, проведенного организацией "Международная транспарентность" (см. пункт 26 выше), политические партии считаются наиболее коррумпированным институтом во всем мире. Это вызывает сожаление, поскольку политические деятели и государственные должностные лица (члены парламентов) не стоят выше закона и должны быть подотчетными. Они избираются гражданами, и на них возлагается задача принятия таких законов, которые обеспечивают развитие, уважение и предупреждение нарушений прав, предусмотренных в Международном билле о правах человека, они являются лицами, которых избирают для того, чтобы разрабатывать законы в целях повышения благосостояния граждан.

62. Поэтому крайне важно, чтобы государства и Межпарламентский союз обеспечивали соблюдение членами парламентов норм права и укрепляли действующие стратегии и меры, направленные на ликвидацию коррупции в политических партиях посредством, например, повышения степени транспарентности и подотчетности, поощрения новых подходов и мобилизации политической воли.

63. Установив факт негативного воздействия коррупции в сфере закупок на осуществление прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, государства должны укреплять имеющееся законодательство. Если адекватное законодательство отсутствует, его следует разработать. Следует подчеркнуть роль соответствующих финансовых институтов, таких, как Всемирный банк, в деле оказания государствам помощи в разработке и осуществлении стратегий борьбы с коррупцией, особенно в проведении соответствующей экономической политики, предусматривающей обеспечение транспарентности в сфере закупок.

64. Коррупция процветает при низком уровне образования, недостаточной развитости гражданского общества и очень низком уровне подотчетности государственных институтов. Поэтому государствам следует продолжать повышать степень независимости и беспристрастности судебных органов, включая совершенствование подготовки судей и адвокатов, обеспечивать господство права, а также поддерживать жизнеспособные и транспарентные правоприменительные учреждения. Сотрудники правоприменительных учреждений должны получать

адекватное вознаграждение, для того чтобы они могли противостоять искушениям коррупции.

65. Необходимо осуществлять международное сотрудничество для возвращения денежных средств незаконного происхождения, уведенных из развивающихся стран в некоторые развитые страны. Благодаря двустороннему сотрудничеству между заинтересованными странами в этой области уже достигнуты некоторые успехи, а вступление в силу и осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, а также Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности придаст дополнительный импульс борьбе за искоренение преступности в этих сферах.

66. Следует не только признавать и поощрять, но и активизировать ведущую роль гражданского общества, в том числе активных средств массовой информации, в деле борьбы с коррупцией.

Примечания

- ¹ E/CN.4/Sub.2/2004/23, note 26.
- ² Justice Samson Uwaifo was a Justice of the Supreme Court of Nigeria, known for strongly criticizing corruption in the judiciary. The statement was part of the valedictory speech he made upon his retirement in January 2005.
- ³ Ibid.
- ⁴ Dr. Oby Ezekwesili, Heads the Budget Monitoring and Intelligence Unit (BMIU) an anti-corruption mechanism in Nigeria, usually referred to as Due Process designed to ensure full compliance with laid-down guidelines and procedures for the procurement of goods and services. Through this mechanism, Dr. Ezekwesili's BMIU, as of the time of preparing this study, has saved her country over US\$ 1 billion that would have been paid out in inflated contracts.
- ⁵ *Daily Nations* (Nairobi), 1 October 2000.
- ⁶ *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations, Vienna, March 2001, p. 3.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ "Strengthening the structure of democratic governance in Nigeria", speech by President Obasanjo of Nigeria at the inauguration of the National Political Reforms Conference, 21 February 21, 2005.
- ⁹ B. Fernando and T. Wickremasingh, "An absence of genuine courts - A fundamental obstacle to democracy in Cambodia", in Asia Human Rights Commission, *Human Rights SOLIDARITY*, vol. 7, No. 7, December 1997.
- ¹⁰ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997 – Human Development to Eradicate Poverty*, box 5.8
- ¹¹ Verena Blechinger, Sectoral Perspectives on Corruption, "Corruption and Political Parties", November 2002.
- ¹² Ibid., p. 3.

13 Ibid.

14 Ibid., p. 4.

15 Marrku Suki, "Good Governance in the Electoral Process", in *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*, Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson (eds.) (The Hague: Martinus Nijhoff, 2002), p. 28.

16 Ibid., note 47.

17 Ibid., p. 218.

18 Lecture by Justice Niki Tobi, retired Justice of the Supreme Court of Nigeria, "The exercise of legislative powers in Nigeria", 2002.

19 T. McAnthony, R. Stapenhurst and M. Ulrich, "Parliamentarians Fighting Corruption, A Conceptual Overview", Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, p. 2, available at www.parlcent.ca/gopac.

20 Ibid., p. 3.

21 Ibid.

22 Ida Elisabeth Koch, "Good Governance and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights", in Sano and Alfredsson, *op.cit.*, p. 76.

23 Ibid., p. 77.

24 Ibid.

25 Quoted in UNDP, *Somalia 299 Human Development Report*, chap. 4.

26 U4-Utstein Anti-Corruption Resource Centre, www.U4.no.

27 Ezekwesili, *op. cit.*

28 Paper presented at the Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region (Seoul, 11-13, December 2000).

²⁹ Remarks made at the National Conference on the Inter-American Convention against Corruption and its Implementation in Suriname, 15 December 2003.

³⁰ Kathleen Hamann, Anti-Corruption and Good Governance Team, United States Department of State, remarks before the OAS High-Level Meeting on Poverty, Equity, and Social Inclusion, fourth plenary session, Isla Margarita, Venezuela, 10 October 2003.

³¹ UNODC, Regional Office for Southern Africa, Country Corruption Assessment Report, at www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/INTREG.htm.

³² Source: Bua News.

³³ Ibid.

³⁴ Speech delivered at the ceremony marking the first United Nations International Anti-Corruption Day, London, 9 December 2004.

³⁵ Address on the central role of civil society in combating corruption in the era of globalization, Carter Centre "Transparency for Growth" Conference, Atlanta, Georgia, 4 May 1999.

³⁶ Eigen, *op. cit.* at note 37.
