



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ДЕВЯТЫЙ КОНГРЕСС
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ
И ОБРАЩЕНИЮ С ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ

Каир, 29 апреля – 8 мая 1995 года

Distr.
GENERAL

A/CONF.169/14
13 April 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Пункт 4 предварительной повестки дня*

МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С НАЦИОНАЛЬНОЙ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И РОЛЬ УГОЛОВНОГО ПРАВА
В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ И
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Справочный документ о международной борьбе с коррупцией,
подготовленный Секретариатом

Резюме

В настоящем докладе говорится о различных характерных особенностях коррупции, о ее пагубном влиянии на процесс развития и о разных формах борьбы с ней на различных уровнях. В докладе излагаются также последние международные инициативы, направленные на решение проблемы коррупции. Информация о результатах осуществления некоторых таких инициатив содержится в приложении к настоящему докладу. В нем рассматривается также роль международных организаций в борьбе против коррупции и важное значение их поддержки процессов институционализации.

*A/CONF.169/1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Страницы</u>
ВВЕДЕНИЕ	1-7	3
I. ПОСЛЕДНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ	8-12	4
II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА И КОНЦЕПЦИЯ	13-17	5
III. КОРРУПЦИЯ В ПЕРСПЕКТИВЕ	18-63	7
A. Масштабы проблемы	18-23	7
B. Меры для предупреждения коррупции и борьбы с ней	24-63	11
IV. БУДУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	64-77	19

Приложения

I. Проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц	24
II. Рекомендация Совета ОЭСР в отношении взяточничества при совершении международных коммерческих сделок	27
III. План действий Встречи на высшем уровне стран Америки по борьбе с коррупцией	31
IV. Заключительное коммюнике, Форум на уровне министров кюжноафриканских государств по борьбе с коррупцией	32

ВВЕДЕНИЕ

1. Организация Объединенных Наций занимается проблемой коррупции на протяжении нескольких лет. Данная проблема обсуждается на проходящих раз в пять лет конгрессах; в частности, это касается новых форм преступной деятельности и планирования предупреждения преступности в контексте развития. В этой связи Секретариат подготовил "Руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией" и проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц (см. приложение I). В 1989 году Сектор по предупреждению преступности и уголовному правосудию Секретариата в сотрудничестве с Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития Секретариата организовал Международный семинар по проблеме коррупции в сфере государственного управления, проведенный правительством Нидерландов в Гааге 1/. В Семинаре приняли участие высокопоставленные должностные лица из 18 развивающихся стран всех регионов и наблюдатели от восьми развитых стран, неправительственных организаций, учебных учреждений, независимых органов по борьбе с коррупцией и отделений омбудсменов. Сектор внес также существенный вклад в проведение четвертой и пятой Международных конференций по борьбе с коррупцией, проведенных в 1989 и 1992 годах, соответственно в Австралии и Нидерландах.
2. Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями принял резолюцию 7 о коррупции в сфере государственного управления 2/. Восьмой конгресс рекомендовал государствам-членам разработать различные административные и регулятивные механизмы для предупреждения практики коррупции и предложил им рассмотреть вопрос об адекватности их уголовного права, в том числе уголовно-процессуального законодательства, реагировать на все виды коррупции и деяния с целью оказания помощи или содействия деятельности коррумпированных лиц. Восьмой Конгресс просил Секретариат оказать в рамках технического сотрудничества помощь направившим соответствующие запросы государствам-членам в области стратегического планирования программ борьбы с коррупцией, правовой реформы, государственной администрации и управления, подготовки государственных служащих и сотрудников системы уголовного правосудия и оказать помощь в распределении проектов международной помощи. Секретариату было предложено также организовать региональные и межрегиональные семинары, совещания групп экспертов, практикумы и другие соответствующие мероприятия. Эти меры были направлены на поощрение обмена информацией о методах, законах и исследованиях, касающихся борьбы с коррупцией, а также изучение и поощрение совершенствования методов управления организационных механизмов и процессов. Кроме того, эти меры были также направлены на совершенствование на основе использования баз данных методов управления процессом отправления правосудия для совершенствования процесса принятия решений. Восьмой Конгресс просил Сектор разработать проект международного кодекса поведения должностных лиц и представить его девятому Конгрессу.
3. Восьмому Конгрессу было представлено на рассмотрение "Руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией", которое было подготовлено Секретариатом при активной поддержке министерства юстиции Соединенных Штатов Америки. После Конгресса упомянутое руководство было распространено среди экспертов различных стран мира, причем полученные комментарии были включены в пересмотренный вариант, который недавно был опубликован в издании *International Review of Criminal Policy* 3/.
4. В дальнейшем проблема коррупции была рассмотрена Генеральной Ассамблеей, которая приняла резолюцию 45/107 от 14 декабря 1990 года о международном сотрудничестве в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в

контексте развития. Ассамблея подтвердила рекомендации восьмого Конгресса в отношении мер, которые следует принять государствам-членам, и рекомендовала Сектору координировать разработку материалов для оказания помощи странам в их деятельности по борьбе с коррупцией и организации специализированной подготовки судей и прокуроров, позволяющей им заниматься техническими аспектами коррупции.

5. Генеральная Ассамблея в Декларации принципов и Программе действий, содержащихся в ее резолюции 46/152 от 18 декабря 1991 года, постановила, что деятельность по программе Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия должна быть направлена на оказание помощи международному сообществу в удовлетворении неотложных потребностей в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и оказание странам своевременной и практической помощи в решении проблем национальной и международной преступности. К задачам программы относятся объединение и сплочение усилий государств-членов в предупреждении транснациональной преступности и борьбе с ней, а также содействие соблюдению самых высоких стандартов справедливости, гуманности и правосудия и профессионального поведения.

6. На своей второй сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию был представлен ряд предложений, касающихся возможных тем семинаров, которые предполагается организовать в ходе девятого Конгресса (E/CN.15/1993/7 и Согг.1). Одной из таких тем является проблема коррупции. По рекомендации Комиссии Экономический и Социальный Совет постановил в своей резолюции 1993/32 от 27 июля 1993 года посвятить один день для рассмотрения этого вопроса на пленарных заседаниях девятого Конгресса.

7. В соответствии с резолюцией 7 восьмого Конгресса Секретариат подготовил проект международного кодекса поведения должностных лиц (см. Руководство для дискуссии (A/CONF.169/PM.1/Add.1)), который был обсужден на пяти региональных подготовительных совещаниях к девятому Конгрессу и Комиссией на ее третьей сессии. Экономический и Социальный Совет в разделе VI своей резолюции 1994/19 от 25 июля 1994 года рекомендовал, чтобы девятый Конгресс изучил целесообразность принятия международного кодекса поведения должностных лиц, а Генеральный секретарь запросил замечания у государств-членов и соответствующих учреждений в помощь Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию при рассмотрении этого вопроса на ее четвертой сессии.

I. ПОСЛЕДНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

8. В последние годы проблема коррупции все чаще рассматривается на международном уровне. В 1994 году произошел ряд событий особой важности. В мае Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сделал официальную рекомендацию государствам-членам, озаглавленную "Подкуп в международных коммерческих сделках" (приложение II); и в декабре главы государств и правительств региона на совещании на высшем уровне государств Америки включили заявление о коррупции в Декларацию принципов и несколько предложений в свой План действий (приложение III).

9. В ноябре Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками организовала в сотрудничестве с Сектором по предупреждению преступности и уголовному правосудию Секретариата Форум на уровне министров по борьбе с коррупцией, проведенный в Претории, Южная Африка. Заключительное коммюнике этого Форума содержится в приложении IV.

10. Другой призыв к действиям был сделан на "Семинаре стран Восточной и Центральной Африки по проблеме коррупции, прав человека и демократии", проведенном в Энтеббе, Уганда, с 12 по 14 декабря 1994 года. На этом Семинаре был сделан вывод, что одним из важных элементов коррупции на более высоких уровнях является широко распространенная коррупция в международных сделках. Это нарушает процесс принятия решений, приводит к осуществлению нереальных проектов и повышает затраты на осуществление необходимых проектов, что в свою очередь способствует обнищанию людей. Коррупция является одной из основных причин кризиса внешней задолженности африканских стран. В этой связи на Семинаре было высказано серьезное неодобрение того факта, что взятки, предлагаемые большинством иностранных фирм из развитых стран, являются суммами, вычитаемыми в качестве налога в соответствующих странах, и что большинство этих стран отказываются признавать подкуп иностранных должностных лиц в качестве уголовного правонарушения. В связи с этим участники Семинара призвали всех африканских лидеров надлежащим образом заявлять о позиции Африки на всех международных форумах. В этом отношении на Семинаре была полностью поддержана рекомендация государств - членов ОЭСР объявить транснациональный подкуп незаконным и было предложено, чтобы правительства африканских стран активно поддержали эту инициативу. Участники Семинара призвали также африканских лидеров последовать примеру лидеров Америки на Совещании на высшем уровне в Майами, Флорида (США), и быть готовыми честно и открыто решать проблему коррупции. Обеспечение честности и открытости позволит разработать и реализовать на практике эффективные механизмы.

11. В феврале 1995 года Совет Европы созвал междисциплинарную группу по проблеме коррупции с участием экспертов ряда стран для обсуждения правовых и административных мер борьбы с коррупцией. Следует отметить, что данная проблема рассматривается Организацией американских государств (ОАГ), которая создала рабочую группу, рассматривающую, в частности, предложение правительства Венесуэлы о разработке межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией. Европейский союз (ЕС) также принимает меры по борьбе с коррупцией и разработал кодекс поведения государственных должностных лиц, связанных с учреждениями ЕС. Поощряется также повышение гласности в отношениях между Европейской комиссией (ЕК) и специальными группами; при этом Комиссия и специальные группы подготовили минимальные требования к кодексу поведения 4/.

12. Хотя эти инициативы будут эффективными лишь в том случае, если они будут сопровождаться конкретными мерами, они свидетельствуют о признании на самом высоком уровне одной из серьезных проблем, которая в прошлом фактически не рассматривалась в кругах, не включающих специалистов.

II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА И КОНЦЕПЦИЯ

13. На протяжении многих лет на научных и международных форумах активно обсуждалось определение коррупции. В настоящее время, как представляется, вопрос скорее заключается в определении ее масштабов, чем концепции, т.е. в определении того, необходимо ли данное явление определять в широком или узком плане. Хотя приводятся многие доводы в поддержку того и другого подхода, практические потребности и необходимость принятия неотложных мер могут склонить чашу весов в пользу реалистичного определения, которое способствовало бы принятию конкретных мер на национальном и международном уровнях. Одним из первых, кто попытался сформулировать такое определение, был г-н И.И. Сентуриа, который в 1931 году предложил следующее краткое определение, которое, вероятно, улучшить сложно: "Коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях" 5/. Хотя слово "коррупция" часто используется в качестве синонима слова "взяточничество", включая, например,

любые незаконные стимулы, предоставленные и полученные в частном секторе, как правило, его использование ограничивается взяточничеством в сфере государственного управления. На основе доклада министра юстиции Италии на девятнадцатой Конференции министров юстиции европейских стран (организованной Советом Европы в Валлетте, Мальта, с 14 по 15 июня 1994 года) (Междисциплинарная группа по коррупции (GMC, сокращение на французском языке) Совета Европы предложила следующее предварительное рабочее определение коррупции: "Коррупция, как она рассматривается GMC Совета Европы, представляет собой взяточничество и любое другое поведение в отношении лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению их обязанностей, возложенных на них вследствие их статуса государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя или других". Как представляется, значение резолюции 7 восьмого Конгресса соответствует этому определению. В этом контексте можно сказать, что коррупция представляет собой совокупный эффект монополии власти и дискреционные полномочия в принятии решений при отсутствии подотчетности. Это означает, что коррумпированные должностные лица имеют возможность получать выгоды в результате определенной степени их монополии на услуги или деятельность, их дискреционных полномочий в решении того, кто и сколько получает, и от степени их подотчетности в своей деятельности б/. Таким образом, подотчетность становится одним из ключевых вопросов международных переговоров, а также конечной целью международного сотрудничества.

14. Возможно, было бы целесообразно разграничивать коррупцию глав государств, министров и высокопоставленных должностных лиц, с одной стороны, и мелкую коррупцию, например, младших должностных лиц, сотрудников таможенной службы и дорожной полиции, с другой стороны. Подобно другим правонарушениям в национальных законах проводятся различия на основе тяжести правонарушения и других критериев. Коррупция представляет опасность для государства в долгосрочной перспективе. Не следует жестко разграничивать крупную и мелкую коррупцию, так же как не следует считать, что мелкая коррупция не так опасна. Напротив, когда она является широко распространенной, она может наносить серьезный ущерб обществу, поскольку ее жертвами, как правило, становятся наиболее бедные и уязвимые слои общества. Вместе с тем борьбой с мелкой коррупцией должно заниматься правительство соответствующей страны, у которого может быть немного надежд на эффективное решение этой проблемы, если процветает крупная коррупция. В связи с этим рекомендуется, чтобы международное сообщество в первую очередь уделяло внимание крупной коррупции, поскольку ее пагубные последствия проявляются на всех уровнях.

15. Как крупная, так и мелкая коррупция могут быть либо систематическими, либо ситуативными. Систематическая коррупция приводит к экономическим затратам в результате нарушения стимулов, политическим затратам ввиду подрыва институциональной основы и социальным затратам вследствие перераспределения богатства и власти в пользу богатых и привилегированных лиц. В тех случаях, когда коррупция подрывает право собственности, нормы права и стимулы инвестирования, наносится ущерб экономическому и политическому развитию, а демократия становится неэффективной б/. Коррупция является преступлением, которое, как правило, ассоциируется со злоупотреблением властью. В соответствии с теорией вероятности преступления значительная власть обеспечивает значительные возможности участия в преступлениях, приносящих доход, подтверждая принцип, который гласит, что "власть портит людей". При определении причин преступлений, связанных со злоупотреблением властью, можно отметить, что, хотя в некоторых случаях причиной этому может быть алчность или

порок личности, в большинстве случаев природой таких преступлений являются взаимосвязанные социальные, экономические и политические условия, способствующие такой преступности. Вероятно, необходимо изменять такие условия*.

16. Коррупция (по крайней мере крупная) может быть транснациональной или местной. Как правило, государственным должностным лицам легче и безопаснее сделать большие суммы денег не на местных, а на международных сделках. Даже в тех случаях, когда крупный обман полностью совершается в одной стране, необходимость перевода средств за границу представляет собой международный элемент. Таким образом, в настоящем документе внимание сосредоточено на транснациональных аспектах коррупции, хотя и не игнорируется тот факт, что в ряде случаев очень крупные суммы денег могут быть незаконно присвоены на национальном уровне.

17. Угроза, которую представляет коррупция, становится еще более серьезной из-за связи с организованной транснациональной преступностью. В мире, который постоянно изменяется и становится более взаимозависимым, долгосрочные последствия такой связи заслуживают внимания и принятия конкретных мер. Международное сотрудничество особо необходимо в настоящее время, особенно с учетом изощренности и гибкости организованных транснациональных преступных групп. Признано, что одна из основных задач любой стратегии противодействия влиянию организованной преступности является борьба с коррупцией и пресечение связей представителей организованной преступности с политиками и представителями системы уголовного правосудия. Подкуп гражданских служащих, влиятельных политиков и представителей частных предприятий является типичным способом, используемым организованной преступностью для обеспечения защиты и предотвращения своего обнаружения, а также для недопущения подрыва ее международной деятельности. Если рассмотреть также определение отмывания денег, т.е. сокрытие незаконного происхождения доходов от преступной деятельности, можно установить совершенно четкую связь между коррупцией и организованной преступностью. Отмывание денег может охватывать действия, которые могут быть определены как коррупция со стороны лица, получающего деньги 7/. При крупном мошенничестве, имеющем отношение к государственной казне, правонарушители из числа должностных лиц, как правило, стремятся не допустить обнаружения таких незаконных доходов и обезопасить себя от возможного изъятия таких средств в результате изменения политической обстановки.

III. КОРРУПЦИЯ В ПЕРСПЕКТИВЕ

А. Масштабы проблемы

18. Очевидно, было бы целесообразно рассмотреть обстоятельства, при которых существует наибольшая вероятность крупного транснационального подкупа. Исключительно важное значение имеют следующие три критерия**:

*См. рабочий документ "Преступность и злоупотребление властью: правонарушения и правонарушители, не подпадающие под действие закона", подготовленный Секретариатом шестого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (A/CONF.87/6).

**На основе информации, полученной от неправительственной организации "Трансперенс Интернэшнл".

Масштаб

а) Арифметика является довольно простой, хотя суммы будут различными в зависимости от страны; при этом конкретные цифры не имеют особого значения:

5 процентов от 100 000 долл. США могут заинтересовать старшее должностное лицо, не относящееся к высшему рангу;

5 процентов от 1 млн. долл. США могут привлечь внимание постоянных секретарей (генеральные директора);

5 процентов от 10 млн. долл. США являются реальной денежной суммой для министра и его основных сотрудников;

5 процентов от 100 млн. долл. США могут привлечь серьезное внимание главы государства.

Вместе с тем во многих странах 5 процентов считается смехотворно низкой суммой комиссионного вознаграждения;

б) поэтому вполне очевидно, что, когда речь идет о крупной коррупции, реальное давление начинает действовать в случае крупного проекта, в результате чего во многих развивающихся странах без крупной коррупции продажа крупной партии оборудования или осуществление крупного проекта маловероятны. Вместе с тем это не означает, что в итоге относительно честное должностное лицо не удержится от получения определенной суммы денег, о которой не будет известно его начальникам;

Чувство момента

с) политики и даже должностные лица в развивающихся странах сознают, что срок их полномочий может быть коротким, что, естественно, подогревает их желание получить взятку. Из этого следует, что наиболее привлекательными являются проекты, в рамках которых полная цена закупки или, по крайней мере, очень значительный депозит выплачивается на ранней стадии, с тем чтобы большая часть от общей согласованной суммы комиссии была получена до возникновения для предполагаемого получателя денежной суммы риска ухода с определенной должности;

д) как представляется, существует достаточно широко признаваемая договоренность о том, что должностные лица получают часть комиссии в виде депозита или первоначального платежа, когда подписывается контракт, а остаточную сумму комиссии, когда выполняются условия контракта. Если поставщик готов предоставить общую сумму комиссии одним платежом, это будет весьма опрочметливо, поскольку позже должностные лица могут оказаться весьма несговорчивыми;

Мистификация

е) чем более передовая технология предлагается или, как считается, предлагается в рамках контракта на поставку, тем более выгодной она будет для потенциальных бенефициаров, поскольку сокращается риск того, что их будут критиковать за выплату слишком большой суммы денег. Любой может определить нормальную цену на сахар или цемент, купленные в определенный день, в то время как определить, стоит ли конкретный истребитель 21 млн. долл. США или 22,5 млн. долл. США, более сложно.

19. Используя вышеуказанные критерии, можно определить, какие области или виды деятельности будут более предпочтительными или более выгодными. Чем выше уровень контракта, тем он становится более выгодным для коррумпированных государственных должностных лиц. Эту закономерность можно объяснить следующим образом:

а) первостепенное значение имеют самолеты, корабли и военные поставки (включая средства электросвязи). Чрезвычайно затрудняют возможность поставить под сомнение законность решения о закупках не только крупные суммы денег, но и передовой характер технологии и требование хранить тайну, которое иногда соответствует действительности. Сроки выполнения заказа могут быть длительными, однако первоначальный платеж при оформлении заказа может быть достаточно крупным для незамедлительной выплаты значительной части от общей комиссии. Например, минимальным требованиям поставщика может быть первоначальный платеж в размере 10 процентов и последующие регулярные выплаты; однако если правительство соглашается на первоначальный платеж в размере 20 процентов, то бенефициар может договориться, например, о незамедлительной выплате 7 из общих 10 процентов. Это устроит как поставщиков, так и бенефициаров, однако значительно повысит общую сумму затрат;

б) чрезвычайно важны также средства производства в рамках крупных промышленных и агропромышленных проектов. Как правило, в этих случаях задействованы меньшие суммы, однако сохраняется элемент технологической тайны, на основе чего можно довольно легко обосновать крупные первоначальные платежи за конкретное оборудование;

с) в крупных контрактах гражданского строительства, таких, как дамбы, мосты, дороги, аэропорты и больницы, могут быть задействованы значительные средства и требоваться привлечение консультантов (для проектирования и контроля) и топографов. Могут требоваться крупные платежи в целях мобилизации, однако обосновать внесение таких платежей за много месяцев до начала работы специалистов и поступления материалов достаточно сложно. Ни один подрядчик не может подвергать себя риску возможного разрушения дамбы или моста, однако многие путешественники в развивающихся странах знают о новых магистральных дорогах, разрушающихся даже до их завершения, что, как правило, происходит в результате отсутствия контроля министерства городского строительства над подрядчиком, который стремится возместить выплаченную им комиссию;

д) значительные денежные суммы могут быть также задействованы в процессе постоянных закупок крупных партий товаров (например нефтепродуктов, удобрений, цемента) в тех случаях, когда их распределение осуществляется через полугосударственную компанию или когда необходима стандартизация (например, фармацевтических продуктов и школьных учебников). Быстро разбогатеть на этом весьма сложно, поскольку отдельные партии товаров несопоставимы по стоимости с вышеупомянутыми средствами производства, однако лица, отвечающие за размещение повторных заказов, могут получать стабильные доходы, если они остаются на прежней должности;

е) гонорары за консультации, в случае которых потенциальные возможности получения средств ограничены по сравнению с любыми другими категориями, могут, по-видимому, вводить в заблуждение лиц, стремящихся получить комиссионное вознаграждение. Популярность таких гонораров среди должностных лиц зависит, очевидно, от субъективного метода отбора консультантов, за который иногда несет ответственность фактически одно лицо. Кроме того, поскольку цена часто не считается решающим фактором при отборе консультантов, во многих случаях существует возможность завышения общей суммы предложений примерно на

20-30 процентов в качестве взятки. Если какое-либо лицо, помимо заранее отобранного консультанта, выдвигает более привлекательное предложение, оно всегда может быть отвергнуто под искусственно сформулированным предлогом. Размеры комиссионного вознаграждения, получаемого данным должностным лицом, могут быть относительно скромными, но ему, возможно, и не приходится передавать часть полученных средств вышестоящим должностным лицам.

20. С учетом того, что военный сектор занимает ведущее положение в вышеупомянутых категориях, средства, которые могут при этом вовлекаться в оборот, легко поддаются экстраполяции*. Например, в период между 1988 и 1992 годами десять ведущих экспортеров оружия ежегодно продавали товары в среднем на сумму в 30 млрд. долл. США, причем две трети таких товаров приобретались десятку развивающимся странами. Исходя из предположения о том, что не менее 15 процентов от этой суммы фактически использовались для подкупа лиц, ответственных за принятие решений в этих странах, - политическим деятелям и военным руководителям - на банковские счета таких лиц ежегодно поступало 4,5 млрд. долл. США.

21. Многие страны и регионы подвергают сомнению обоснованность закупок значительной части такого военного оборудования. В определенных кругах высказываются мнения о том, что закупки такого оборудования осуществляются по соображениям облегчения доступа лиц, ответственных за принятие решения, к комиссионным вознаграждениям. Этот факт свидетельствует о том, в какой мере развивающиеся страны лишаются столь необходимых финансовых средств. Сообщалось, например, что в 1994 году одна африканская страна намеревалась закупить оборудование для РЛС стоимостью в 150 млн. долл. США, что составляло почти 40 процентов годовых поступлений этой страны от экспорта. Было сочтено маловероятным, что такое намерение было результатом объективного анализа первоочередных задач 8/.

22. В этой связи возникает очевидная опасность того, что любое неудачное решение о закупке тех или иных товаров может связываться с коррупцией, в то время как не исключены и подлинные просчеты, а такие факторы, как национальный престиж и региональные интересы, могут приводить к реализации проектов, которые объективный наблюдатель сочтет неоправданными. В то же время, поскольку в настоящее время проблему коррупции обсуждают намного более открыто, чем пять лет тому назад, маловероятно, что явно не продуманные решения не будут ставиться под сомнение вне зависимости от того, были ли они приняты вследствие коррупции.

23. Развитые страны в целом в меньшей степени подвержены воздействию коррупции, чем развивающиеся страны, очевидно, в силу того, что в развитых странах существуют более развитые демократические институты и свободная пресса, однако это вряд ли является достаточным основанием для самоуспокоенности. В последние годы правительства двух развитых стран ушли в отставку в результате скандальных разоблачений случаев коррупции, а правительство еще одной развитой страны оказалось на грани отставки. В другой развитой стране была опубликована новая книга, в которой подробно описывались пути обогащения многих из близких друзей президента за счет общественных фондов путем представления подложных счетов и получения скрытых комиссионных вознаграждений, но судебное дело по обвинению в клевете не возбуждалось. В 1994 году полиция одной развитой страны была вовлечена в крупный скандал,

*На основе информации, полученной от неправительственной организации "Трансперенси Интернэшнл".

связанный с закупками, а министерство обороны ещё одной страны было названо по национальному телевидению как "министерство взяток". Трудно сказать, происходит ли такое очевидное ухудшение положения дел в этой области вследствие снижения стандартов в общественной жизни либо потому, что средства массовой информации и общественность в настоящее время более чувствительны к проявлениям проблемы коррупции. В любом случае в настоящее время сложилась ситуация, для которой характерна серьезная мотивированность стран содействовать борьбе с коррупцией.

В. Меры для предупреждения коррупции и борьбы с ней

24. События, происшедшие в последнее время, привлекли внимание международной общественности к последствиям должностных преступлений государственных служащих. Различные инциденты, имевшие большой резонанс в основном в связи с тем, что они широко освещались в прессе и электронных средствах массовой информации во всем мире, служат доказательством масштабов данной проблемы и безотлагательной необходимости принятия мер для ее решения. Эти инциденты свидетельствуют об уязвимости всех обществ в отношении коррупции вне зависимости от их степени развития. Разоблачение широкомасштабной коррупции ведет к принятию целого ряда конструктивных политических мер, которые в ином случае были бы неосуществимы или потребовали бы значительно больше времени.

25. Борьба с коррупцией может принимать самые различные формы. Необходимо учитывать, что вследствие самого характера и сложности коррупции, особенно на транснациональном уровне, для предупреждения коррупции и борьбы с ней требуется принимать комплекс различных мер, как правовых, так и административных. Степень взаимодополняемости и пропорциональной взаимозависимости таких мер зависит от специфических административных структур каждой страны, а также от конкретных проблем, которые необходимо решать. Например, в случае некоторых развивающихся стран и большинства с переходной экономикой усилия в области приватизации следует предпринимать с определенной осторожностью. Необходима сбалансированность между принятием надлежащих мер для предупреждения коррупции, поскольку последняя может нарушать процесс приватизации, и опасностью чрезмерного регулирования, которое в свою очередь может сдерживать экономическую активность. Ниже приведены некоторые возможные меры в этой области.

1. Уголовное право

26. Как правило, уголовное право учитывается в первую очередь при любом рассмотрении средств, которые используются или могли бы использоваться для борьбы с коррупцией. Подкуп или попытка подкупа государственных должностных лиц, к которым, по определению, обычно относятся как избранные, так и назначенные должностные лица и сотрудники местных, региональных и национальных органов власти, является во всех странах ОЭСР и, вероятно, в большинстве других стран преступлением вне зависимости от того, было ли оно совершено гражданином такой страны или иностранцем. Однако во многих странах, даже в Европе, такие правовые нормы подвергаются в последние годы критике как устаревшие и неэффективные. Диспропорции такого рода проявляются еще в большей степени в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, в первую очередь при заключении международных сделок.

27. Президент Уганды Мусевени в речи, произнесенной недавно на открытии Конференции африканского руководящего форума по проблемам коррупции, демократии и прав человека в Восточной и Центральной Африке, состоявшейся в Энтеббе в декабре 1994 года, охарактеризовал недостатки местного законодательства следующим образом:

"Реальная проблема заключается в том, что в Африке лица, призванные обеспечивать соблюдение законности, сами нуждаются в надзоре, и это явно представляет собой порочный круг. Если наше высшее руководство не имеет морального авторитета, весьма трудно искоренить коррупцию, а, к сожалению, именно наверху воровство происходит в подлинно крупных масштабах. Для борьбы с коррупцией на таком уровне морального воздействия недостаточно. Нам необходимы юридические санкции и обеспечение соблюдения законов о коррупции. Если такие санкции в отношении коррупции не существуют, они должны быть введены. Проблема иногда состоит в том, что коррумпированные руководители, являющиеся также законодателями, не принимают законы для борьбы с коррупцией, поскольку тем самым они создавали бы проблемы для самих себя".

28. В большинстве развитых стран подкуп должностных лиц других стран считается преступлением только в тех случаях, если акт подкупа имеет место на территории страны, гражданином которой является лицо, совершающее подкуп. Такую ситуацию наглядно иллюстрирует случай, имевший недавно место в одной европейской стране, когда против двух должностных лиц одной из крупнейших компаний этой страны были выдвинуты обвинения в подкупе государственного должностного лица другой страны в целях размещения соответствующего заказа. Вопрос, возникший в ходе судебного разбирательства, состоял в том, каким образом удалось предложить столь большую взятку без ведома такого вышестоящего сотрудника данной компании, как главное должностное лицо. В качестве объяснения было заявлено, что указанная сумма денег была взята из средств, предназначенных для уплаты "комиссионных вознаграждений" за рубежом, в отношении которых не требуются подробные разъяснения. Иными словами, за рубежом взятки допускались, а внутри страны запрещались.

29. Первой страной, которая ввела уголовную ответственность за подкуп за рубежом, стали Соединенные Штаты Америки, где администрация Картера в 1977 году ввела в действие Закон об иностранной коррумпированной практике (ФКПА). ФКПА был принят вследствие разоблачения случаев взяток, которые выплачивались крупными корпорациями Соединенных Штатов за получение иностранных заказов.

30. ФКПА запрещает осуществление платежей любому иностранному должностному лицу, иностранной политической партии или кандидату на политический пост в иностранном государстве и распространяется как на государственных служащих, так и на избранных должностных лиц. ФКПА применяется к платежам, предназначенным для оказания давления на действия и решения официальных органов, касающиеся разрешения на ведение или продолжение ведения коммерческих операций. Однако этот закон не распространяется на взяточничество, не связанное с получением разрешения на ведение или продолжение ведения коммерческих операций, которые могут быть предметом судебного разбирательства, налогообложения или экологического правового регулирования, а также он неприменим к взяткам за содействие осуществлению обычных процедур правительственных органов, таких, как таможенная очистка, выдача паспортов и виз или оказание услуг, связанных с телефонной связью, энерго- и водоснабжением.

31. На корпорации, нарушающие положения ФКПА, могут налагаться штрафы в размере до 2 млн. долл. США за нарушение закона, а физические лица могут подвергаться штрафу в размере до 100 000 долл. США и тюремному заключению на срок до 5 лет. Помимо прямых платежей "должностным лицам" ФКПА применим к платежам, производимым третьим сторонам, если известно, что такие третьи

стороны будут делать платежи должностным лицам. Осведомленность о таких намерениях охватывает, по определению, преднамеренное незнание или умышленное игнорирование.

32. Важнейшее положение ФКПА заключается в том, что эмитенты ценных бумаг на фондовых биржах Соединенных Штатов должны заполнять журналы учета и регистрации, в которые необходимо заносить точные сведения о совершенных сделках и размещении активов. Цель ФКПА состоит в том, чтобы прекратить использование секретных "смазочных фондов" корпораций и затруднить сокрытие выплат денежных средств должностным лицам иностранных государств. Один известный американский специалист по акционерному праву*, имеющий непосредственный опыт в области реализации положений ФКПА, убежден, что этот закон имеет весьма важное значение по следующим причинам:

a) включение взяток за рубежом в разряд преступлений согласно правовым нормам Соединенных Штатов Америки является сдерживающим фактором, который руководители корпораций должны серьезным образом учитывать. Американские компании, нарушающие нормы уголовного права Соединенных Штатов Америки, подвергаются значительно большему риску, чем в случае нарушения юридических норм иностранного государства. Такое расширительное применение норм внутригосударственного права Соединенных Штатов Америки подвергается критике как нарушение принципа экстерриториальности, согласно которому предполагается, что преступление, совершенное гражданами определенной страны за пределами национальных границ, должно рассматриваться в судебных органах соответствующей страны. В то же время растет число международных конвенций, в которых даются эффективные международные определения преступлений**;

b) привлечение физических лиц к уголовной ответственности является серьезным сдерживающим фактором;

c) требования в области отчетности возлагают обязанности как на собственных бухгалтеров компаний, так и на внешних ревизоров, которые обязаны обеспечивать соблюдение таких требований;

d) на основе требований, касающихся гласности операции на фондовых биржах, держатели акций могут возбуждать иск против советов директоров в связи со служебными злоупотреблениями;

e) риск уголовного преследования в Соединенных Штатах Америки увеличивает риск уголовного преследования в стране, должностным лицам которой даются взятки, и наоборот.

33. Уголовный кодекс Швеции предусматривает возможность "привлечения к судебной ответственности в соответствии с нормами права Швеции и в шведских судебных учреждениях любого лица, совершившего преступления за пределами королевства ... если действия такого лица наказуемы в соответствии с юридическими нормами, существующими в месте совершения этого преступления".

*На основе информации, полученной от неправительственной организации "Трансперенси Интернэшнл".

**См., например, Всеобщую декларацию прав человека (резолюция 217 А(III) Генеральной Ассамблеи) и Конвенцию Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (E/CONF.82/15 и Согг.2).

В случаях Канады и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии существующее законодательство может в принципе использоваться для приравнивания сговора о подкупе в другой стране со сговором о подкупе внутри страны при том условии, если такой сговор имеет место, соответственно, на территории Канады или Соединенного Королевства, причем даже в тех случаях, если это делается по телефону. Однако установление доказательств в соответствии с этими законами может быть весьма трудной задачей.

34. Признание коррупции в качестве уголовного преступления должно стать первоочередной задачей как для развитых, так и для развивающихся стран. Транснациональный характер современной коррупции требует, чтобы правительства осуществляли более согласованный подход к разработке и изменению уголовного законодательства своих стран. Международное уголовное право предусматривает возможность распространения уголовно-правовой юрисдикции страны за пределы национальной территории, используя в качестве основы один или несколько из следующих факторов: а) гражданство преступника; б) гражданство жертвы; и с) действия, ставящие под угрозу конкретные национальные интересы (например, национальную валюту). Кроме того, любая страна обычно распространяет уголовно-правовую юрисдикцию на действия, признаваемые как противоречащие международному праву, вне зависимости от того, где они происходят (например, преступления против человечества и пиратство).

35. Кроме того, еще одной основой для юрисдикции может служить принцип ассимиляции. Данный принцип позволяет правовым системам стран ассимилировать преступления, совершенные за рубежом, в свои собственные пенитенциарные системы. Ассимиляция может иметь место лишь в тех случаях, когда в соответствии с правовыми системами обеих стран каждый аспект преступления рассматривается сопоставимым образом и когда такие страны официально договариваются о целесообразности такого подхода. Поэтому при определенных обстоятельствах преступление, совершенное гражданином Великобритании в иностранном государстве, может передаваться на рассмотрение в судебные органы Великобритании при условии, если власти иностранного государства обратились с соответствующей просьбой и если своды национального законодательства обеих стран сопоставимым образом квалифицируют такое преступление.

36. ФКПА Соединенных Штатов уникален для всех практических целей; принятие аналогичного законодательства другими развитыми странами нанесло бы серьезный удар по транснациональной коррупции. Если рассматривать данную проблему с максимально упрощенной точки зрения, то старшие должностные лица крупных корпораций имеют в настоящее время право закрывать глаза на практику, которая, хотя она может и не соответствовать этическим нормам, фактически не является противозаконной. К тому же, если используются посредники, возникает возможность того, что участвующие в посреднической деятельности лица предпочитают не знать о конечном предназначении крупных сумм, составляющих "комиссионное вознаграждение". В то же время лишь немногие из таких посредников были бы готовы давать ложные показания, не говоря уже о том, чтобы подвергать себя риску тюремного заключения и уплаты крупных штрафов, если бы положения ФКПА применялись к их компаниям.

37. Проблема признания коррупции в качестве уголовного преступления таким образом, чтобы уголовная юрисдикция распространялась на действия, совершенные за пределами национальных границ, это процесс, который потребует определенного времени. Эта проблема является также одним из наиболее наглядных примеров, свидетельствующих о необходимости согласованной борьбы с коррупцией на международном уровне. Как уже отмечалось, Совет ОЭСР принял конкретную рекомендацию, поощряющую введение национального законодательства против коррупции, и в настоящее время Совет осуществляет последующие мероприятия,

способствующие реализации этой рекомендации. Однако конкретные мероприятия, осуществляемые правительствами государств - членом ОЭСР в области признания коррупции в качестве уголовного преступления, по-видимому, в значительной степени зависят от уверенности в принятии коллективных и одновременных мер, предпочтительно также и некоторыми потенциальными конкурентами, которые в настоящее время не входят в состав ОЭСР. Правительства развитых стран, даже если они действительно осуждают крупномасштабную коррупцию, не могут, по-видимому, идти на риск и ставить своих экспортеров и коммерческие структуры в невыгодные, с точки зрения конкуренции, условия, особенно в настоящее время и в нынешних экономических условиях.

38. На состоявшемся в Париже 13-14 марта 1995 года Симпозиуме по проблеме коррупции и надлежащим методам управления в качестве одного из возможных путей ускорения такого процесса было предложено, чтобы все международные организации, в том числе финансовые учреждения и недавно созданная Всемирная торговая организация (ВТО), предприняли совместные усилия с тем, чтобы рекомендовать государствам - членам таких организаций и учреждений заниматься проблемой признания коррупции в качестве уголовного преступления. Хотя в состав ОЭСР входят в основном промышленно развитые страны, в состав других международных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций и ВТО, входят развивающиеся страны, вклад которых в совместную деятельность в этой области, имеющий исключительно важное значение, следует облегчать и поощрять. Развивающиеся страны могут скорее согласиться с преимуществами инициатив, призванных создать для их учреждений условия, в которых они могли бы поощрять и соблюдать надлежащие стандарты в своих торговых связях. Соглашение о закупках, переговоры по которому ведутся в настоящее время под эгидой Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), могло бы стать дополнительным средством для обеспечения гласности в области государственных закупок.

2. Независимые структуры по предотвращению коррупции и борьбе с ней

39. Гонконг и Сингапур являются убедительными и подающими пример развивающимися странами, в которых рост коррупции сначала был остановлен, а затем ее уровень начал снижаться благодаря созданию специальных независимых органов.

40. До создания в 1973 году Департамента по предотвращению коррупции и борьбе с ней и Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (ИКАК), Гонконг считался в высшей степени коррумпированным обществом. Успешной деятельности ИКАК способствовало принятие жесткого законодательства ^{9/} и трехступенчатого подхода к борьбе с коррупцией, а именно, общественная поддержка, предотвращение и правоохранительная деятельность. В борьбе с коррупцией, как полагает ИКАК, важнейшим элементом является поддержка общественности, поскольку значительное большинство получаемых ИКАК сообщений о случаях коррупции поступают непосредственно от частных лиц. В учреждениях и организациях недостатки в вопросах управления ведут к появлению лазеек, которыми могут воспользоваться служащие в целях коррупции. Основопологающим принципом предотвращения коррупции является закрытие этих лазеек путем улучшения административно-управленческого механизма. ИКАК уполномочена проводить расследование подозрительных случаев и, в частности, проверять источники доходов государственных служащих. Однако поворотным пунктом в деятельности ИКАК явилось привлечение к уголовной ответственности бывшего начальника полиции Гонконга, который после увольнения в отставку был выдан Соединенным Королевством властям Гонконга.

41. В Сингапуре по распоряжению премьер-министра Ли Куан Ю был принят суровый закон о предотвращении коррупции и создано Бюро расследования коррупции

(БРК). Кроме того, значительное повышение окладов и улучшение положения государственных служащих, а также личное участие премьер-министра, способствовали успешной борьбе с коррупцией.

42. Хотя уровень жизни граждан Гонконга и Сингапура, в том числе государственных служащих, значительно выше, чем в большинстве развивающихся стран, важнейшими факторами успешной борьбы с коррупцией в Гонконге и Сингапуре является принятие соответствующих законов и создание необходимых органов, проведение среди населения информационных программ и, прежде всего, решимость руководства этих стран покончить с коррупцией, предоставив ведущим борьбу с коррупцией органам возможность действовать самостоятельно.

3. Правила проведения ревизии, законы о налогообложении, меры в области административного и торгового права

43. Как отмечалось выше, уголовное право является мощным сдерживающим средством и, соответственно, исключительно важным орудием в борьбе с коррупцией. Однако коррупция многогранна. Она становится сложнее и изощреннее, особенно в случаях деятельности транснационального характера, а также учитывая ее связи с другими формами экономической и организованной транснациональной преступности. Повышение эффективности борьбы с коррупцией предполагает взвешенный учет целого ряда факторов. В частности, важную роль должны играть законы, правила и предписания в области гражданского, торгового и административного права, обеспечивающие соответствующий уровень правового обоснования мер по предотвращению, выявлению и борьбе с коррупцией. О важности взаимодополняемости уголовного и других отраслей права свидетельствует опыт стран, принявших и успешно проводящих подобную политику.

44. Например, в Соединенных Штатах Америки Комиссия по ценным бумагам и биржам (КЦББ) вместе с Министерством юстиции отвечает за применение ФКПА в области гражданского права. Комиссия считает, что зарегистрированная компания должна представлять сведения о любых платежных нарушениях, поскольку, по ее мнению, корпоративная этика не менее важна, чем решения об инвестициях или избрании совета директоров. Поэтому если будет доказано, что компания не представляет соответствующих сведений, то ее директора и высшие должностные лица могут быть привлечены к суду.

45. В результате анализа наиболее оптимального сочетания различных мер по борьбе с коррупцией законодательные меры рекомендуется применять в тех случаях, когда можно доказать, что контракт был получен в результате дачи взятки и его необходимо аннулировать, или чтобы предоставить третьей стороне, пострадавшей в результате предоставления контракта другой стороне, право предъявить иск. Такая мера могла бы стать важным сдерживающим фактором.

46. В соответствии еще с одной новой теорией закон о конкуренции, в общих чертах изложенный в соглашении Уругвайского раунда переговоров ГАТТ, может быть расширен и включать случаи, когда в результате коррупции нарушается принцип свободной и честной конкуренции.

47. Важную роль в борьбе с коррупцией могут играть правила и практика проведения ревизии. Благодаря своим знаниям и опыту работы по скрупулезному изучению множества сложных связей и сделок, ревизоры могут сыграть неоценимую роль в выявлении случаев коррупции и сборе доказательного материала, необходимого для привлечения нарушителей к уголовной ответственности. Одним из самых позитивных результатов криминализации коррупции является привлечение во многих странах внимания как ревизоров, так и местных органов, занимающихся вопросами налогообложения, к офшорным взяткам.

48. В настоящее время, если ревизор в ходе ревизии выявит расходование компанией значительной суммы денег на весьма неопределенные услуги, полученные за границей, которые даже у ученика бухгалтера могут вызвать подозрение в возможности наличия взятки, ревизор обязан лишь проверить осуществление выплаты в соответствии с контрактом, должным образом заключенном компанией. На практике в крупной компании старшему управляющему или директору филиала может быть разрешено производить от имени компании выплаты в особо крупных размерах и, если он не превысил своих полномочий, то ревизор не имеет оснований для замечаний. Если в этой связи он все-таки делает замечание, то ему может быть предложено заниматься своими делами или по крайней мере не превышать своих полномочий. Ревизор одной из крупнейших в Великобритании аудиторских фирм подтверждает, что такие случаи происходят довольно часто. Однако если "офшорное" взяточничество квалифицируется как уголовное деяние, то объектом подробной ревизии может стать любая значительная денежная сумма, которая, как представляется, могла быть использована для предоставления взятки.

49. Во многих случаях выплата крупных сумм третьей стороне является абсолютно законной. Однако они должны легко проверяться, для чего необходимо представить контракт с подробным описанием услуг. Если подлежащие уплате по контракту суммы за оказанные услуги представляются завышенными, то ревизор вынужден провести дополнительную ревизию, которую потребует дополнительно оплатить, однако эти расходы будут незначительными по сравнению с суммами, которые в настоящее время используются для дачи крупных взяток.

50. Было бы неразумно пытаться запретить любые подарки или выплату, которые в крайних обстоятельствах можно было бы рассматривать как попытку дать взятку, если это связано с получением контракта. Нет никаких серьезных причин запрещать проведение обычных мероприятий представительского характера. Вполне разумно также признать, что подарок, который можно рассматривать как попытку подкупа для предоставления мелкого контракта, никак не повлияет на решение о предоставлении крупного контракта. Существуют убедительные доводы в пользу того, чтобы мелкие подарки не признавать как взятки и, возможно, даже дать им определение в денежном или процентном выражении.

51. В последнее время некоторые компании стали указывать в своих годовых отчетах, что их деятельность осуществляется в строгом соответствии с этическими стандартами. По каждому такому заявлению предлагается проводить проверку, подобно экологической, которая стала привычной и проводится для того, чтобы "зеленые" акционеры убедились, что компания, в которой они являются акционерами, осуществляет деятельность, которая не наносит ущерба окружающей среде.

52. В настоящее время на "офшорные" взятки, которые не рассматриваются как незаконные, распространяются законы о налогообложении как на расходы, связанные с законными операциями. В результате этого, независимо от размера налогов на доходы компании, а он часто достигает 50 процентов, правительство, точнее другие налогоплательщики, в такой же степени субсидирует дачу взяток, против чего, естественно, многие налогоплательщики решительно возражали бы, если бы они знали о таком положении вещей.

53. Если для квалификации взяточничества как уголовного деяния требуется какое-то время, то запрещение увязывания дачи взяток с налогообложением - дело относительно простое и весьма эффективное, поскольку в большинстве правовых систем время доказывания того, что доход не подлежит налогообложению, возлагается на самого налогоплательщика. Это еще один аргумент в пользу того, чтобы на любые сомнительные выплаты обращалось внимание руководителя компании.

54. Следует отметить, что в настоящее время во многих странах, независимо от пересмотра уголовного законодательства, пересматриваются, с одной стороны, требования и практика учета коммерческих операций, а с другой стороны - законодательство по вопросам налогообложения.

4. Добровольные кодексы поведения

55. За некоторым исключением в основе большинства мер по предупреждению транснациональной крупномасштабной коррупции и борьбе с ней лежат добровольные кодексы поведения. В 1977 году Международной торговой палатой (МТК) был разработан и принят корпоративный кодекс под названием "Правила поведения, направленные на борьбу с вымогательством и взяточничеством", однако их никто не применяет, а МТК не предпринимала попыток добиться от своих членов выполнения этого кодекса. В основе норм поведения, разработанных недавно созданной международной неправительственной организацией "Трансперенси Интернациональ" и распространяющихся на всех участников международных торговых сделок, также в значительной степени лежат положения корпоративного кодекса МТК.

56. Важность этик кодексов, ориентирующих компании на определенные нормы поведения, очевидна. Возможно, они имеют еще более важное значение как справочный материал для честных руководителей из развивающихся стран, которые должны знать, какие требования следует предъявлять к компаниям из развитых стран. Однако вряд ли следует считать, что добровольный кодекс поведения может заставить отдельные лица или компании действовать в соответствии с установленными требованиями, если они сами этого не хотят.

57. В некоторых компаниях разработаны собственные внутренние кодексы поведения. В соответствии с результатами проведенного недавно в Соединенном Королевстве обзора более половины компаний, входящих в "Институт управления" (как правило, более крупные компании), руководствуются собственными этическими правилами; в некоторых из этих правил транснациональная коррупция даже не упоминается.

58. В кодексе поведения компании могут быть прямо указаны нормы поведения, которыми должны руководствоваться ее служащие. В частности, в этих нормах может быть указано следующее:

а) служащие не должны дарить или принимать такие подарки, вручение или получение которых может создать впечатление как предоставление или принятие компанией услуги;

б) служащие не должны делать подарки или вручать деньги государственным служащим;

с) служащие не должны передавать в виде дара денежные средства или другие ценные вещи государственным должностным лицам, политическим партиям или кандидатам на государственные должности.

59. Более позитивный кодекс поведения, применяемый в крупной транснациональной компании, предусматривает, что каждый руководитель отдела в ходе подготовки годового отчета расписывается в том, что за прошедший год "насколько ему известно и насколько он может судить относительно всех сделок, которые были совершены в пределах его юрисдикции:

а) ни компания, ни ее полномочные представители не предлагали, не платили и не получали взятки;

b) не производились выплаты, заведомо означавшие нарушение законов стран, в которых компания осуществляет свою деятельность;

c) за отчетный период все поступления и выплаты, произведенные из финансовых или других фондов компании, были должным образом и без искажений зарегистрированы в соответствующих отчетных книгах и журналах; бухгалтерский учет велся без каких-либо нарушений".

60. Совершенно очевидно, что честному директору будет сложно подписать такую бумагу, если его компания прямо или косвенно принимала участие в предоставлении крупной взятки. Поскольку в отношении этого директора может быть начато расследование, вариант "желательно ничего не знать" для него исключается.

61. Еще одна транснациональная корпорация со штаб-квартирой в Великобритании, акции которой, как и многих других иностранных компаний, находятся под контролем Комиссии по ценным бумагам и биржам, в своем внутреннем кодексе предусматривает, что все осуществляемые корпорацией сделки должны соответствовать положениям ФКПА (хотя в настоящее время на эту корпорацию не распространяется обязательное соблюдение требований Комиссии по ценным бумагам и биржам). Кроме того, в кодексе указывается, что все выплаты посредникам должны соответствовать объему оказанных услуг и, как правило, должны быть включены в текст договора.

62. Следует также отметить, что некоторые компании, имеющие собственный кодекс поведения, не применяют его по отношению к иностранным сделкам, которые, как они считают, осуществляются на основе существующего национального законодательства.

63. Совершенно очевидно, что внутренний кодекс поведения может сыграть важную роль в разработке корпоративной этики. Однако его эффективность зависит исключительно от позиции высшего должностного лица компании. Если это высшее должностное лицо, инструктируя своих подчиненных, потребует, чтобы служащие компании не обращали внимания на кодекс, поскольку он разработан для акционеров и неспециалистов, то кодекс станет никому не нужной бумажкой. Весьма сомнительно, чтобы руководитель борющейся за выживание компании в условиях, когда на карту будут поставлены рабочие места его служащих и, возможно, его собственная судьба, согласился добровольно взять на себя моральные обязательства, которые не предписаны силой закона.

IV. БУДУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

64. Предотвращение коррупции во всех ее формах и масштабах, а также борьба с ней, по-видимому, быстро становятся одной из первоочередных задач как в развитых, так и в развивающихся странах. Растет понимание последствий и потенциальной угрозы коррупции основным институтам, учитывая, в частности, существующее в мире положение. Большинство стран мира в настоящее время принимают или планируют принять меры для повышения эффективности и оперативности управления, сокращения расходов и более эффективного использования ограниченных ресурсов. В различных странах мира быстрыми темпами осуществляются демократические и экономические реформы, которые создают атмосферу большей нетерпимости по отношению к коррумпированной практике, а также вызывают необходимость укрепления институтов, которые могли бы вести эффективную борьбу с глубоко укоренившимися взглядами, способствующими коррупции. Во многих странах растет понимание того, что эффективная борьба с коррупцией становится вопросом чуть ли не выживания демократических институтов и *sine qua non* для продолжения социального и экономического развития.

65. С другой стороны, традиционные меры борьбы с коррупцией становятся все менее эффективными, поскольку коррупция принимает все более сложные и изощренные формы. Имевшие место в последнее время случаи коррупции, которые широко освещались в международных средствах массовой информации, свидетельствуют о вызывающей беспокойство тенденции. Во все более возрастающей степени стирается существовавшая ранее грань между видами коррупции - преступлением "белых воротничков", экономическими преступлениями и деятельностью организованных преступных группировок, операции которых выходят за рамки национальных границ. Деятельность, которая в одной стране выглядит как взятка, может содержать элементы изощренного крупномасштабного мошенничества в другой стране и проявляться в виде сочетания других экономических преступлений в третьих странах. Данный вопрос принимает более широкие формы, чем связь между коррупцией и другими формами преступлений или использование коррупции организованными преступными группировками в качестве средства для достижения собственных целей, о чем в краткой форме говорилось выше. Коррупция указывает на растущую угрозу и подчеркивает трудности, с которыми сталкиваются государственные органы в своих усилиях по предотвращению, обнаружению и борьбе с этим явлением. Таким образом, борьба с коррупцией становится безотлагательной задачей; при этом крайне необходимо оказать помощь странам, которые нуждаются в принятии более широких мер в этой области, и обеспечить их участие в международном сотрудничестве.

66. Как указывалось ранее, эффективное предупреждение коррупции и борьба с ней, особенно учитывая ее новые формы и транснациональные масштабы, требует принятия комплексных мер, в том числе в области уголовного права. Развитым и развивающимся странам следует серьезно рассмотреть вопрос о принятии мер для рассмотрения коррупции уголовно наказуемым деянием и содействовать принятию таких мер. Такие меры могли бы быть начаты с объявления серьезным преступлением попыток получить, предложить, принять или предоставить взятку гражданином или юридическим лицом, зарегистрированным в данной стране. Если бы такие деяния, независимо от того, где они совершаются, рассматривались бы как уголовные правонарушения, это послужило бы еще более сильным средством, удерживающим от совершения подобных правонарушений.

67. Уголовное законодательство стало бы еще более эффективным, если бы предусмотренные в нем меры наказания сочетались бы с другими мерами, в том числе с принятием гражданских или административных законодательств или внесением в них соответствующих поправок. Принятие или пересмотр регулирующих мер также позволило бы обеспечить согласованный подход, который расширил бы возможности государств принимать меры против этого явления. В этой связи, возможно, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о создании независимых учреждений, целью которых являлось бы главным образом ведение борьбы против коррупции, учитывая успешный опыт таких учреждений, как ИКАК в Гонконге. Наряду с созданием таких учреждений принятие строгих законодательств, аналогичных принятому в Соединенных Штатах Америки ФКПА или указам о предупреждении взяточничества и незаконной и коррумпированной практики, принятым в Гонконге, могли бы содействовать повышению эффективности принимаемых мер.

68. Как и в связи с большинством существующих в настоящее время проблем важное значение имеет международное сотрудничество, направленное на укрепление и расширение усилий, предпринимаемых государствами против коррупции. Гибкость и согласованность мер, направленных на борьбу с коррупцией, с мерами, принимаемыми другими странами, по-видимому, приобретает еще более важное значение; это позволяет осуществлять сотрудничество между различными странами на всех уровнях. Поэтому крайне важно, очевидно, чтобы принимаемые государствами меры были рассчитаны на то, чтобы содействовать принятию

всесторонних мер на международном уровне и расширить возможности для сотрудничества на двустороннем и многостороннем уровнях.

69. Расширение подотчетности и уважение к закону являются основными целями международного сотрудничества в области обеспечения эффективного управления и в то же время главной целью мер по борьбе с коррупцией 10/. Законность как один из самых важных факторов, обеспечивающих функционирование общества и экономики, должна распространяться на лиц, которые осуществляют управление, и на управляемых, на создателей законов и на лиц, которые эти законы соблюдают. Независимость судебной системы является показателем законности. Объективная, надежная и независимая судебная система является важным фактором демократизации и эффективного управления. В некоторых странах наблюдается заколдованный круг, когда коррупция распространяется на судебные органы, используя недостатки судебной системы и низкую мотивацию судей, для того чтобы отвлечь внимание обеспечивающих отправлением правосудия органов от соблюдения принципов, лежащих в основе их деятельности, и от решения основных задач.

70. Международные организации посредством действительно согласованного подхода в областях своей компетенции могут играть ключевую роль в борьбе против коррупции и в расширении международного сотрудничества в этой области. Крайне важно в максимальной степени расширять сотрудничество и координацию при осуществлении мероприятий на региональном и международном уровнях, с тем чтобы избежать дублирования в работе. Оказывая поддержку демократических реформ, осуществляемых государствами, появлению более конкурентоспособной экономики, а также более эффективного управления, международные организации могли бы действительно оказать помощь населению этих стран.

71. Организация Объединенных Наций могла бы играть важную роль в расширении сотрудничества между международными организациями, учитывая ее глобальный характер и мандаты, связанные с предупреждением преступности, оказанием содействия улучшению отправления уголовного правосудия и обеспечению более эффективного управления. Совместно с другими соответствующими международными межправительственными и неправительственными организациями и в сотрудничестве с частным сектором Организация Объединенных Наций могла бы содействовать более глубокому пониманию необходимости совместных международных действий и их осуществлению. При этом мог бы быть рассмотрен механизм координации инициатив и усилий между всеми упомянутыми выше сторонами.

72. На оперативном уровне Организация Объединенных Наций в сотрудничестве с другими межправительственными и неправительственными организациями и финансовыми учреждениями может осуществлять сбор и распространение примеров наиболее успешной деятельности, а также информации для осуществления анализа политики; такой сводный материал ранее назывался "руководством" 6/. Такие руководства, в которых освещаются различные аспекты подхода к решению вопросов в международном масштабе, могут включать такие материалы, как пособия, руководства по организации семинаров, информация о результатах проведения тематических исследований о наиболее эффективной практике и достигнутых успехах в сокращении масштабов коррупции, о проведении политики, о ее оценке и контроле над ней. Содержащиеся в приложении I "Руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией", подготовленное Секретариатом, и измененный проект кодекса поведения государственных служащих, рассмотренный Комиссией на ее четвертой сессии, могут служить в качестве основы для разработки более всестороннего механизма оказания технических услуг государствам, обратившимся с просьбой об оказании помощи.

73. Финансовые учреждения, учитывая их мандаты, могут играть очень важную роль в международной борьбе против коррупции. Они обязаны обеспечивать

сохранность ресурсов, предназначенных для оказания помощи в целях развития, и направлять их на осуществление приносящих практические результаты инвестиций, побуждая тем самым государства создавать условия для максимально эффективного использования таких ресурсов. Во многих развивающихся странах учреждения не в состоянии вести борьбу с коррупцией, особенно если она носит систематический характер. Поэтому, следует поощрять государства, которые желают осуществлять реформы, направленные на борьбу с всепроникающей коррупцией, принимать соответствующие меры и оказывать содействие этим странам в их усилиях.

74. В настоящее время международная помощь, которая предоставляется правительствами, кредитными и финансовыми учреждениями, носит форму или правительственных гарантий, предоставляемых правительством стороны, оказывающей помощь, что позволяет этим сторонам получать средства от банков на исключительно льготных условиях в виде двусторонних займов, или займов и безвозвратных ссуд, предоставляемых такими многосторонними учреждениями, как Всемирный банк и его филиалы, Европейский инвестиционный банк и региональные банки развития. В настоящее время существует более 15 двусторонних учреждений, участвующих в оказании международной помощи, и гораздо меньшее число крупных многосторонних учреждений, наиболее крупными из которых являются Всемирный банк и его филиалы.

75. Ограниченный характер международной помощи очевиден: страны не могут осуществить реформы только за счет получаемой помощи; они могут осуществить их только собственными силами. Поэтому политическая воля становится одним из наиболее важных условий любой формы предоставления международной помощи одновременно с необходимостью разработки долгосрочных стратегий, направленных на создание стабильных форм демократий, принимая во внимание такие элементы, как последовательность, финансовые и людские ресурсы, участие в осуществлении реформ населения и поддержка с его стороны, а также помощь со стороны средств массовой информации.

76. Предоставление помощи может быть увязано прежде всего с необходимостью ведения борьбы с коррупцией путем укрепления механизмов, с помощью которых ведется такая борьба. Помощь программам структурной перестройки и другие виды помощи, содействующие улучшению экономической деятельности, могут косвенным образом оказать помощь в борьбе с коррупцией в рамках более целенаправленной политики. В любом случае, получение помощи со стороны учреждений, которые поддерживают демократию и более широкую информированность о деятельности правительств, имеют исключительно важное значение для того, чтобы превратить коррупцию из приносящей высокие доходы и не сопряженную с большим риском деятельность в приносящее низкие доходы и сопряженное с большим риском занятие.

77. При обсуждении этих и аналогичных вопросов Конгресс будет выполнять рекомендации, содержащиеся в разделе VI резолюции 1994/19 Экономического и Социального Совета, в котором предлагается рассмотреть в ходе пленарного заседания, посвященного коррупции, эффективные пути координации на международном уровне всех усилий, направленных на борьбу с коррупцией и любыми другими формами злоупотребления служебным положением должностными лицами, принимая во внимание успешный опыт обнаружения, предотвращения и борьбы в этой области.

Примечания

- 1/ Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, Netherlands, 11-15 December 1989 (New York, 1990) (TCD/SEM.90/2 - INT-89-R56).
- 2/ Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 года: доклад, подготовленный Секретариатом (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.IV.2), глава I, раздел C.7.
- 3/ International Review of Criminal Policy, Nos. 41 and 42, (United Nations publication, Sales No. E.93.IV.4).
- 4/ "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups", Official Journal of the European Communities, No. 93/C63/02, 5 March 1993.
- 5/ J.J. Senturia, Encyclopedia of the Social Sciences, vol. IV (1993).
- 6/ Robert Klitgaard, "National and international strategies for reducing corruption", paper presented at the OECD Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 March 1995.
- 7/ Giorgio Sacerdoti, The International Aspects of Corruption (Council of Europe, Multidisciplinary Group on Corruption, 1995) (GMC(95)7), p. 3.
- 8/ Africa Analysis, No. 216, 24 February 1995 and The East African, 27 February-5 March 1995.
- 9/ "Prevention of bribery ordinance", Laws of Hong Kong, Chap. 201 and "Illegal practices ordinance", Laws Of Hong Kong, Chap. 288.
- 10/ См. Рабочий документ, подготовленный Секретариатом о международном сотрудничестве и практической технической помощи в укреплении законности: содействие осуществлению программ Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (A/CONF.169/4).
- 11/ Jon Wilmshurst, "Political, economic and administrative reforms to promote good governance", paper presented at the Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, OECD, 13-14 March 1995.

Приложение I

**ПРОЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ***

I. Общие принципы

1. Государственная должность - это должность, облеченная доверием, предполагающая выполнение обязанностей в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица должны в первую очередь проявлять преданность своей стране, представляемой демократическими институтами власти, а не лицам, политическим партиям или конкретным министерствам или ведомствам правительства.

[Ранее существовавший пункт 2 исключается]

2. Государственные должностные лица обязаны компетентно и эффективно выполнять свои функции. Они должны постоянно стремиться к тому, чтобы государственные средства, за которые они несут ответственность, расходовались как можно более эффективно и рационально.

3. Государственные должностные лица обязаны быть внимательными, справедливыми и беспристрастными при выполнении своих функций и, в частности, в своих отношениях с общественностью. Они никогда не должны проявлять какого-либо неправомерного благосклонного отношения к какой-либо группе лиц или к какому-либо отдельному лицу, допускать дискриминации по отношению к какой-либо группе лиц или отдельному лицу или иным образом злоупотреблять предоставленными им полномочиями и властью. Настоящее положение не должно истолковываться как исключющее какую-либо официально одобренную политику положительных мер по оказанию помощи группам, находящимся в неблагоприятном положении.

II. Коллизия интересов и отказ от права

4. Государственные должностные лица никогда и никоим образом не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных или финансовых выгод его семьей. Они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных выгод, которые не совместимы с их должностью, функциями, обязанностями или с их выполнением.

*Настоящий проект кодекса подготовлен Секретариатом во исполнение резолюции 7 восьмого Конгресса и включен в приложение II Руководства для дискуссий на научно-демонстрационных семинарах-практикумах (A/CONF.169/PM.1/Add.1). Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию на своей третьей сессии рассмотрела данный проект и сделала по нему замечания. Согласно резолюции 1994/19 Экономического и Социального Совета, принятой по рекомендации Комиссии, Генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Вене направил проект кодекса государствам-членам с целью последующего получения от них замечаний. К настоящему времени лишь одна страна представила замечания и предложения о поправках. Проект в настоящей форме подготовлен Секретариатом в свете этих замечаний и предложений, мнений, высказанных в ходе обсуждений на третьей сессии Комиссии, а также материалов пяти региональных подготовительных совещаний к девятому Конгрессу. Изменения в тексте для удобства выделены жирным шрифтом.

5. При поступлении на службу все государственные должностные лица, если только они не освобождены от этого, заявляют о наличии у них соответствующих деловых, коммерческих и финансовых интересов или о деятельности, осуществляемой ими с целью получения финансовых выгод. Эти сведения регулярно обновляются. В случае возможной или предполагаемой коллизии интересов между государственными обязанностями, выполняемыми государственными должностными лицами, и частными интересами они заявляют об отказе от права участвовать в любом процессе принятия решений, связанным с такой коллизией интересов.

6. Государственные должностные лица никогда не используют государственную собственность, службы или информацию, полученную ими при исполнении или в результате исполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций.

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

III. Представление сведений об активах

8. Государственные должностные лица, занимающие административные или руководящие должности, по требованию своего руководителя или другого лица, выполняющего официальные аудиторские функции и имеющего разумные основания считать это необходимым или целесообразным, сообщают своим работодателям сведения обо всем имеющемся у него личном имуществе, активах и обязательствах, а также сведения об имуществе, активах и обязательствах супруга (супруги) и/или других иждивенцев. Такие должностные лица предоставляют также подробные сведения об источниках приобретения какой-либо собственности или активов после назначения на руководящий пост. Все представленные сведения считаются конфиденциальными и могут обнародоваться только на основании специальных процедур.

IV. Принятие подарков или других знаков внимания

9. Государственные должностные лица не ставят себя в такое положение, когда они становятся морально обязанными проявлять благосклонное отношение или оказывать особое внимание какому-либо лицу или организации, например, соглашаясь прямо или косвенно принять какой-либо подарок, вознаграждение, одолжение, услугу представительского характера, денежную ссуду или какую-либо вещь, имеющую денежную стоимость, выше определенного предела, устанавливаемого их работодателем.

V. Конфиденциальная информация

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

VI. Политическая деятельность

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

[Ранее существовавший пункт 13 исключается]

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

12. Государственные должностные лица должны сообщать о нарушениях настоящего Кодекса [исключено] соответствующим властям.

13. Государственные должностные лица, которые умышленно или преднамеренно либо по грубой неосторожности игнорируют положения настоящего Кодекса, подлежат соответствующему дисциплинарному и административному наказанию.

14. Серьезные нарушения положений настоящего Кодекса могут также повлечь за собой меры уголовного наказания, которые могут включать арест и конфискацию незаконно полученных средств и выплату компенсации любой потерпевшей стороне.

*См. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи, приложение, статья 4.

Приложение II

Рекомендация Совета ОЭСР в отношении взяточничества при совершении международных коммерческих сделок*

Совет,

- принимая во внимание пункт b) статьи 5 Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 года;

- принимая во внимание Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий, в которых предприятиям настоятельно рекомендуется воздерживаться в своих операциях от подкупа государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности;

- считая, что взяточничество является широко распространенным явлением при международных коммерческих сделках, в том числе в процессе торговли и осуществлении инвестиций, ставит серьезные вопросы морального и политического характера и нарушает условия международной конкуренции;

- считая далее, что все страны несут свою долю ответственности за борьбу со взяточничеством при совершении международных коммерческих сделок независимо от степени причастности к ним их граждан;

- признавая, что во всех странах - членах ОЭСР действуют законы, квалифицирующие подкуп их государственных должностных лиц и получение взяток такими должностными лицами в качестве уголовного преступления, в то время как лишь немногие страны-члены имеют специальные законы, квалифицирующие подкуп иностранных должностных лиц как наказуемое правонарушение;

- будучи уверен в необходимости принятия на национальном и международном уровнях дополнительных мер для недопущения использования взяточничества предприятиями и государственными должностными лицами при ведении переговоров о заключении международных коммерческих сделок, а также в том, что инициатива ОЭСР в этой области могла бы послужить катализатором для действий в глобальном масштабе;

- считая, что такие действия должны в полной мере учитывать различия, которые существуют между юридическими и другими правовыми принципами и практикой в этой области;

- считая, что наличие механизма по оценке могло бы оказать помощь государствам-членам в выполнении настоящей Рекомендации, а также в оценке принятых мер и достигнутых результатов;

по предложению Комитета по международным инвестициям и многонациональным предприятиям;

*Излагается в представленной форме.

Общие положения

I. Рекомендует странам-членам принять эффективные меры для недопущения и предупреждения подкупа иностранных государственных должностных лиц в связи с заключением международных коммерческих сделок и для борьбы с подкупом.

II. Считает, что для целей настоящей Рекомендации взяточничество может включать в себя прямое или косвенное предложение или обеспечение любой неправомерной материальной или иной выгоды иностранному государственному должностному лицу или для иностранного государственного должностного лица с нарушением установленных законом обязанностей этого должностного лица с целью получения права на совершение или продолжение коммерческих операций*.

Внутренние меры

III. Рекомендует каждой стране-члену рассмотреть указанные ниже области и в соответствии со своими юридическими и другими основными правовыми принципами принять конкретные и эффективные меры для достижения настоящей цели. Такие меры могут касаться таких областей, как:

- i) уголовные законы или их применение в отношении подкупа иностранных государственных должностных лиц;
- ii) гражданские, коммерческие, административные законы и правила, квалифицирующие взяточничество как незаконную деятельность;
- iii) законодательство, правила и практика в области налогообложения в той мере, в какой они могут косвенно способствовать взяточничеству;
- iv) требования и практика бухгалтерского учета компаний и коммерческих предприятий в целях обеспечения надлежащей регистрации соответствующих выплат;
- v) положения, регулирующие банковские, финансовые и другие вопросы с целью обеспечения ведения надлежащих регистрационных записей и их представление в интересах проведения инспекции или расследования; и
- vi) законы и правила, регулирующие получение государственных субсидий, лицензий, правительственных контрактов на поставки или предоставление других государственных льгот, с тем чтобы в соответствующих случаях отказ в таких льготах мог служить в качестве наказания за взяточничество.

Международное сотрудничество

IV. Рекомендует странам-членам в целях борьбы со взяточничеством при совершении международных коммерческих сделок в соответствии с их юридическими и другими правовыми принципами принять следующие меры:

*Понятие "взяточничество" в некоторых странах включает также обеспечение выгоды членам или для членов законодательных органов, кандидатов в состав законодательных органов или на государственную должность, или для должностных лиц политических партий.

- i) проводить консультации и осуществлять иное сотрудничество с соответствующими органами власти в других странах при проведении расследований и других процессуальных действий в отношении конкретных случаев такого взяточничества, в частности посредством обмена информацией (инициативного или "по запросу"), предоставления доказательств и выдачи;
- ii) обеспечивать в полном объеме применение действующих соглашений и договоренностей о взаимной международной юридической помощи и, в случае необходимости, заключать с этой целью новые соглашения или договоренности;
- iii) обеспечивать в своих внутригосударственных законах надлежащую основу для такого сотрудничества.

Отношения с государствами, не являющимися членами ОЭСР, и международными организациями

V. Призывает страны, не являющиеся членами ОЭСР, присоединиться к членам ОЭСР в борьбе со взяточничеством при совершении международных коммерческих сделок и полностью учитывать положения настоящей Рекомендации.

VI. Просит Секретариат провести консультации с международными организациями и международными финансовыми учреждениями об эффективных мерах для борьбы со взяточничеством как одного из средств оказания содействия проведению политики надлежащего управления.

VII. Предлагает странам-членам содействовать проведению направленной на борьбу с коррупцией политики, в рамках деятельности ОЭСР и за ее пределами, а также при осуществлении своих деловых отношений со странами, не являющимися членами ОЭСР, в целях привлечения их к усилиям по борьбе с таким взяточничеством в соответствии с настоящей Рекомендацией.

Последующие меры

VIII. Поручает Комитету по международным инвестициям и многонациональным предприятиям осуществлять наблюдение за выполнением настоящей Рекомендации и последующими мерами. Для этой цели Комитету предлагается учредить рабочую группу по взяточничеству при совершении международных коммерческих сделок и, в частности:

- i) проводить регулярные обзоры мер, принимаемых странами-членами для выполнения настоящей Рекомендации, и, в случае необходимости, вносить предложения для оказания странам-членам помощи в ее выполнении;
- ii) изучать конкретные вопросы, связанные со взяточничеством при совершении международных коммерческих сделок;
- iii) обеспечить форум для консультаций;
- iv) изучить возможность привлечения к этой работе стран, не являющихся членами ОЭСР; и
- v) в тесном взаимодействии с Комитетом по фискальным вопросам изучить квалификацию взяточничества с фискальной точки зрения, включая вопрос о включении средств, затраченных на взятки, в подлежащие налогообложению доходы.

IX. Поручает Комитету представить Совету доклад после проведения первого периодического обзора и, в случае необходимости, представлять последующие доклады, а также рассмотреть ход осуществления настоящей Рекомендации в течение трех лет после ее принятия.

Париж, 27 мая 1994 года

Приложение III

План действий Встречи на высшем уровне стран Америки по борьбе с коррупцией*

Проблема коррупции в настоящее время привлекает к себе серьезное внимание не только в Западном полушарии, но и во всех регионах мира. Коррупция как в государственном, так и в частном секторе, ослабляет демократические устои и подрывает правовые основы правительств и институтов. Совершенствование государственного устройства, в том числе мероприятия по дерегулированию, приватизации и упрощению методов управления, уменьшает возможности для коррупции. Все аспекты государственного управления в демократическом обществе должны быть ясны и понятны для общественности.

Правительства:

- будут содействовать открытому обсуждению наиболее важных проблем, с которыми сталкивается руководство, и определят очередность осуществления реформ, необходимых для обеспечения ясности действий руководства и его подотчетности;
- обеспечат надлежащий надзор за исполнением правительственными органами своих функций путем укрепления внутренних механизмов, включая механизмы расследования и правоприменения в отношении случаев взяточничества, и расширения доступа общественности к информации, необходимой для обоснованной внешней оценки;
- установят для государственных служащих нормы, регулирующие конфликт интересов, и примут эффективные меры против незаконного обогащения, включая строгие наказания для тех, кто использует свое должностное положение в личных интересах;
- обратятся с призывом к правительствам всех стран мира обеспечить принятие и выполнение мер по борьбе со взяточничеством при осуществлении всех финансовых или коммерческих операций со странами Западного полушария и для достижения этой цели предлагают ОАГ установить связь с Рабочей группой ОЭСР по проблеме взяточничества в международных деловых операциях;
- разработают механизмы сотрудничества в судебной и банковской областях с целью создания возможностей для принятия оперативных и эффективных мер при международном расследовании случаев подкупа;
- будут уделять первоочередное внимание совершенствованию государственного регулирования и сбора налога на покупки, отправления правосудия, а также процессов выборов и законодательных процессов, используя, при необходимости, поддержку МБР и других международных финансовых учреждений;
- разработают в рамках ОАГ, уделяя должное внимание применимым договорам и нормам национального законодательства, общеамериканский подход к случаям подкупа в государственном и частном секторах, предусматривающий выдачу и судебное преследование обвиняемых в этом лиц, на основе заключения нового межамериканского соглашения или новых договоренностей в рамках существующей системы международного сотрудничества.

Майами, 9 декабря 1994 года

*План действий воспроизводится в том виде, как он был представлен.

Приложение IV

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ КОММЮНИКЕ*

**ФОРУМ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ ЮЖНОАФРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

ПРЕТОРИЯ, 14 ноября 1994 года

Мы, представители стран Южной и Восточной Африки, участники Форума на уровне министров по борьбе с коррупцией, проведенного в Претории 14 ноября 1994 года под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками в сотрудничестве с Министерством юстиции Южно-Африканской Республики и Сектором Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию

ПРИЗНАВАЯ, что существует взаимосвязь между оборотом наркотиков, внешней задолженностью, коррупцией и организованной преступностью и что коррупция государственных должностных лиц, часто провоцируемая частным сектором, может перечеркивать потенциальные результаты всевозможных правительственных программ, мешать развитию, а также виктимизировать и разорять как отдельных лиц, так и группы лиц

И УЧИТЫВАЯ, что коррупция, как глобальное явление, стала характерна для различных крупных международных операций, что ведет к извращению процесса принятия решений в ущерб развитию и окружающей среде и к подрыву демократических устоев; поэтому требуются согласованные международные усилия по борьбе с коррупцией

НАСТОЯЩИМ СОГЛАШАЕМСЯ И ЗАЯВЛЯЕМ, ЧТО:

1. Одной из важнейших обязанностей руководства на национальном уровне является проявление на практике своей приверженности построению справедливого и честного общества и оказание всемерной поддержке усилиям лиц, на которых возложена ответственность за защиту целостности общества. В этой связи возможно также поощрение неприятия и разоблачения коррупции со стороны общественности. В то же время желательно заручиться поддержкой гражданского общества и содействовать установлению в частном секторе практики, основанной на самых высоких этических принципах, с целью воспитания в обществе решительного неприятия коррупции.

2. Мы признаем исключительную важность институтов, практики и процедур, позволяющих на основе принципов отчетности и гласности максимально сократить масштабы коррупции в наших странах. В этой связи мы указываем на необходимость сообщения политическими лидерами и руководящими лицами, находящимися на государственной службе, о своем участии в какой-либо коммерческой деятельности и осуществления беспристрастного и эффективного контроля за таким участием.

*Заключительное коммюнике воспроизводится в том виде, как оно было представлено.

3. Мы указываем на то, что сфера международных государственных поставок может быть особенно уязвима для коррупции, и поэтому требует постоянного контроля, чтобы на основе применения принципов гласности и отчетности свести к минимуму возможности для злоупотребления.

4. Мы считаем также, что важнейшее значение имеют:

- местные и международные процедуры отчетности и правовые нормы;
- сообщение представителями директивных органов о конфликте интересов;
- надлежащее сообщение политиками и государственными служащими о своих активах;
- независимость, полномочия и авторитет судебных органов, генерального ревизора, служащих судебных ведомств, следственных органов и органов обвинения;
- соответствующее применение в этом контексте положений законодательства, касающегося служебной тайны или свободы информации;
- требование сообщать о пожертвованиях политическим партиям;
- использование международных соглашений об инспекции и проверке;
- неприемлемость в этом контексте принципа банковской тайны;
- защита лиц, предоставляющих органам власти информацию о коррупции;
- парламентские и другие процедуры доведения информации до общественности (включая надлежащую защиту частных средств массовой информации, если существует угроза общественным интересам);
- соглашения о взаимной юридической помощи в интересах расследования и судебного преследования правонарушений, затрагивающих международные аспекты;
- нормы, регулирующие поведение участников международных операций, связанных с государственным сектором; и
- соответствующие кодексы поведения и внутренний порядок, устанавливаемые компаниями, которые ведут конкурентную борьбу за государственные контракты.

5. В срочном порядке в той мере, в какой это еще требует осуществления, мы:

- a. проанализируем, разработаем и создадим административные и регулятивные механизмы для предотвращения коррупции или злоупотребления властью;
- b. проанализируем адекватность наших уголовно-правовых норм, включая процессуальное законодательство, в целях борьбы со всеми формами коррупции и связанным с ней поведением, содействующим бесчестным действиям или облегчающим их, и обеспечения санкций, оказывающих достаточно сдерживающее влияние;
- c. установим процедуры, касающиеся выявления, расследования, судебного преследования и осуждения коррумпированных государственных должностных

лиц и связанных с ними лиц, и рассмотрим вопрос о сфере применения презумпций в тех случаях, когда люди живут явно не по средствам;

- d. предусмотрим конфискацию средств и имущества, получаемого при подкупе, и имущества, приобретаемого благодаря такому подкупу;
 - e. рассмотрим возможность создания в наших странах, которые еще не сделали этого, независимых и обеспеченных необходимыми ресурсами органов по борьбе с коррупцией.
6. Мы завершим, как можно оперативнее, осуществление 21 рекомендации проведенного в 1991 году в Ливингстоне практикума-семинара, которые прилагаются к настоящему коммюнике. С этой целью мы примем все необходимые национальные законы о борьбе с оборотом наркотиков и затем примем необходимое национальное законодательство, позволяющее присоединиться ко всем международным конвенциям о контроле над наркотиками, в частности, к Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.
7. Наши судебные и правоохранительные органы будут чаще общаться между собой в рамках субрегиона и примут меры для устранения мешавших этому ранее материально-технических трудностей.
8. Мы будем оказывать друг другу максимально широкую взаимную юридическую помощь в осуществлении расследования, уголовного преследования и судопроизводства в отношении уголовных преступлений, в частности, обмениваться информацией и использовать агентурные сведения, в том числе при контролируемых поставках незаконных наркотиков.
9. Страны нашего региона, которые еще не имеют этого, создадут в каждой из юрисдикций национальные межсекторальные координационные механизмы контроля над наркотиками. Страны, в которых они существуют, проведут обзор их деятельности с целью обеспечения их максимальной эффективности.
10. В своих странах мы определим координационные центры для оперативного обмена информацией в целях борьбы, в частности, с трансграничным оборотом наркотиков.
11. Мы призываем промышленно развитые страны сотрудничать с нами в области борьбы с международной коррупцией, в частности, путем квалификации в качестве уголовного деяния подкупа наших граждан и прекращения положения, когда остаются невыплаченными налоги с сумм, полученных в виде взяток, а также путем оказания нам помощи в получении обратно полученных в результате подкупа средств, которые выгодно размещены в их странах.
12. Мы надеемся на успешные результаты Всемирной конференции на уровне министров по организованной транснациональной преступности, которая состоится 21-23 ноября 1994 года в Неаполе, Италия, и призываем Конференцию положительно рассмотреть вопрос о разработке и принятии международной конвенции о борьбе с организованной преступностью и особенно с коррупцией.
13. Мы поддерживаем создание неофициальной группы на уровне министров для наблюдения за развитием событий в странах-участницах этой группы, контроля за осуществлением наших решений и оказания поддержки разработке учебных программ для региона. Мы предлагаем министру юстиции Южной Африки стать первым председателем этой группы и просим его связаться с министрами других стран региона для выяснения того, желают ли они участвовать в работе такой группы.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.