



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



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

Гавана, Куба, 27 августа—7 сентября 1990 года

Distr.
GENERAL

A/CONF.144/8
29 May 1990

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Пункт 3 предварительной повестки дня*

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ И УГОЛОВНОЕ ПРАВОСУДИЕ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ:
РЕАЛЬНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Практические меры борьбы с коррупцией

Руководство, подготовленное секретариатом

*A/CONF.144/1.

V.90-85059 0842p

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
ВВЕДЕНИЕ	1-3	4
I. УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	4-16	5
A. Кража	5	5
B. Злоупотребление служебным положением ...	6	5
C. Конфликт интересов	7-9	5
D. Законы о предоставлении информации	10	6
E. Санкции за непредоставление информации .	11	7
F. Взносы на политические цели	12	7
G. Организационные структуры	13-15	7
H. Исключительный характер юрисдикции борьбы против коррупции	16	9
II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ВЛАСТЬЮ	17-39	9
A. Пределы уголовного преследования	17	9
B. Информация о коррупции	18	10
C. Прочие источники	19	10
D. Свидетели	20	11
E. Вознаграждение	21-22	11
F. Отбор заявлений	23	12
G. Контрольные органы	24-26	13
H. Мотивация служащих	27-28	13
I. Процедуры внутриведомственной отчетности	29-32	14
J. Дисквалификация	33	16
K. Последствия расследования обвинений для персонала	34-35	16
L. Средства борьбы с запугиванием	36-38	17
M. Кодекс этических норм	39	18
III. ПРОЦЕДУРЫ ВЫЯВЛЕНИЯ, ПРЕСЛЕДОВАНИЯ И ОСУЖДЕНИЯ КОРРУПТИРОВАННЫХ СЛУЖАЩИХ	40-63	19
A. Определение задач и ресурсов	40-46	19
B. Скрытый и согласительный характер коррупции	47-48	21
C. Стратегия выбора	49-55	22
D. План действий	56	25
E. Гласность и средства массовой информации	57-58	25
F. Отношения с субъектом расследования	59-63	26
IV. ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗЪЯТИЯ СРЕДСТВ И ИМУЩЕСТВА, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОРРУПЦИИ	64-71	28
A. Понятие изъятия	64	28
B. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота нарко- тических средств и психотропных веществ в том, что касается изъятия за преступления, не связанные с наркотиками	65-71	29

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
V. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ ПРОТИВ ПРЕДПРИЯТИЙ, ЗАМЕШАНЫХ В КОРРУПЦИИ	72-81	32
А. Отчеты корпораций и санкции	72-77	32
В. Изъятие у корпораций	78-81	34
VI. ПОДГОТОВКА КАДРОВ И ОБМЕН МЕЖДУНАРОДНЫМ ОПЫТОМ	82-85	36

ВВЕДЕНИЕ

1. Экономический и Социальный Совет по рекомендации Комитета по предупреждению преступности и борьбе с ней резолюцией 1990/23 препроводил восьмому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями проект резолюции о международном сотрудничестве в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития, к которому прилагался ряд рекомендаций по данному вопросу. Рекомендация 8 следующая:

"Поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц, в высшей степени важно, чтобы все государства: а) рассмотрели адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем чтобы реагировать на все виды коррупции и соответствующие действия, способствующие или содействующие коррупции, и применили санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание; б) разработали административные механизмы и механизмы регулирования для предупреждения коррупции или злоупотребления властью; с) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц; d) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции, и е) применили экономические санкции к предприятиям, причастным к коррупции. Сектору по предупреждению преступности и уголовному правосудию Центра по социальному правителю и гуманитарным вопросам следует координировать разработку материалов для оказания помощи странам в этих усилиях, включая разработку руководства по борьбе с коррупцией, и предоставлять специализированную подготовку судьям и лицам, осуществляющим судебное преследование, чтобы они могли заниматься техническими аспектами коррупции и были знакомы с опытом работы специальных трибуналов, рассматривающих такие дела"1/.

2. Поэтому Сектор по предупреждению преступности и уголовному правосудию обеспечил подготовку настоящего руководства, структура которого соответствует структуре рекомендации. Цель этого руководства заключается в рассмотрении наиболее общих проблем, с которыми встречаются директивные органы и практические работники в деятельности, направленной на борьбу с коррупцией. Оно охватывает возможные меры, которые могут быть приняты, и процедуры для разработки программ борьбы с коррупцией. При изложении возможных направлений действий в руководстве рассматриваются правовые вопросы, актуальность и сложность которых в разных странах в зависимости от существующей правовой системы могут быть различными. Для обеспечения возможности адаптации пособия к максимальному числу ситуаций такие проблемы, по возможности, принимались во внимание.

3. Это руководство не могло бы быть составлено без неоценимой поддержки министерства юстиции США и, в частности, заместителя начальника Секции по борьбе с организованной преступностью и вымогательством г-на Майкла А. Дефео. Первый проект был представлен на Межрегиональном семинаре по коррупции в правительстве, проходившем в Гааге 11-15 декабря 1989 года. Участники всецело одобрили его содержание и методологию. Их замечания были приняты во внимание и отражены в тексте пересмотренного варианта, представленного Комитету по предупреждению преступности и борьбе с ней на его одиннадцатой сессии, где этот текст был положительно оценен как нужный шаг в правильном направлении. Текст подвергся дополнительной переработке с учетом всех различных замечаний, полученных от правительств и экспертов, участвовавших в его составлении.

I. УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

4. Необходимой предпосылкой любой эффективной кампании по борьбе с коррупцией является адекватный комплекс законодательных норм, запрещающих такие формы неправомерного поведения должностных лиц, которые наносят наибольший ущерб честному правительству и гражданам. Общий опыт различных стран позволяет выявить ряд преступлений, которые обычно подлежат обличению почти во всех странах, как это показано ниже в последующих разделах.

A. Кража

5. Санкции за кражи, хищения и присвоение в иных формах государственной собственности для частного использования предусмотрены в большинстве уголовных кодексов. Основная проблема при составлении законов заключается в том, чтобы определить запрет достаточно широко и включить любые бесчестные методы отвлечения государственных средств, которые могут придумать изобретательные преступники. Наказанию должны подлежать не только фактические кражи, но и неправомерное использование времени и труда государственных служащих, государственных помещений и оборудования, например ЭВМ.

B. Злоупотребление служебным положением

6. Злоупотребление служебным положением для получения неоправданных преимуществ может включать любое планируемое, предполагаемое, требуемое или успешное получение льгот в результате необоснованного использования официального статуса. Неоправданная концентрация внимания на вопросе о том, исходит ли инициатива в запрещенной передаче прав или подношения от лица, добивающегося действия официальных органов (взяточничество), или от должностного лица (вымогательство). Действительно, чем больше коррупция приобретает распространенный и укоренившийся характер, тем менее возможно и менее целесообразно определять, какая сторона сделала первый шаг в обычном обмене услугами для содействия или воспрепятствования выполнению общественного долга. Поэтому следует рассмотреть вопрос об установлении уголовной ответственности за любое отвлечение государственных ресурсов в нарушение установленных норм, даже без личной выгоды для ответственного должностного лица. Это должно позволить учесть ситуации, когда должностное лицо нарушает административные процедуры для вознаграждения членов своего клана, племени или политической партии без учета их заслуг. Неоправданное обогащение должностного лица также должно подлежать санкциям, даже если при этом не наносится непосредственный ущерб государству или какому-либо частному лицу. Причина этого заключается в том, что неоправданные преимущества, получаемые должностным лицом к его собственной выгоде, наносят ущерб состоянию морали в государстве и подрывают доверие граждан к правительству. Информация о такой практике или даже признаки, свидетельствующие о ней, вызывают подозрение, что любой государственный проект или контракт могут существовать в основном для обогащения государственных должностных лиц.

C. Конфликт интересов

7. Противоречия между общественным долгом и личной корыстью должны рассматриваться надлежащим образом, хотя определение того, какие конфликты должны быть объявлены уголовными преступлениями, в значительной степени зависит от культуры общества. Любое общество вправе ожидать от законодателя защиты интересов контингента, доверившего ему эту должность. Вопрос об установлении уголовной ответственности должен рассматриваться только в том случае, когда корысть должностного лица является настолько сильной или выражена таким образом, который наглядно свидетельствует о неправомерных целях и, таким образом, который считается угрозой для общественного блага.

Если законодатель поддерживает проект, который приносит выгоду лишь его собственным экономическим интересам, или если возможность обогащения в результате принимаемого законодательства маскируется путем скрытой собственности с помощью подставного лица, то в этом случае обществу следует рассмотреть вопрос об уместности уголовных санкций.

8. Конфликты, которые угрожают общественному благу, являются также распространёнными среди должностных лиц, которые поддерживают необходимые отношения сотрудничества или даже симбиоза с частным сектором. Органы, которые устанавливают нормы для коммунальных служб, разрешают продажу лекарств или ведут переговоры о заключении контрактов между государственным учреждением и частными предпринимателями, должны бороться за поддержание определенной дистанции и в то же время сохранение связей с лицами, с которыми должны вестись деловые операции. Всегда существует опасность того, что должностное лицо может установить личные связи, ставящие под угрозу благополучие граждан, которое должно иметь первостепенное значение. Эта опасность становится весьма реальной, когда данная регулируемая отрасль обладает естественной монополией на занятость или возможности деловых операций, входящих в круг ведения государственного должностного лица. В таких случаях неизбежно возникает соблазн, приводящий к конфликту интересов между обязанностями зачастую недостаточно хорошо оплачиваемого государственного служащего и привлекательностью высокоприбыльных возможностей деловых операций, которые могут быть доступными лишь в том случае, если государственные служащие, регулирующие деятельность этой отрасли, добьются ее расположения. В тех случаях, когда благосостояние граждан подчиняется задаче приобретения такого расположения, уголовные санкции, по-видимому, являются целесообразными.

9. Критерии для установления уголовной ответственности в случае конфликта интересов не могут основываться на том, соответствует данное конкретное решение общественным интересам или существует утрата финансовых выгод для общества, поскольку практически во всех случаях одно единственное решение повлияет на множество финансовых и нефинансовых общественных интересов и лишь некоторые из них можно сразу объективно оценить. Вместо этого критерии лучше всего определять на основе открытости или чистоты процесса принятия решения, т. е. государственное должностное лицо не может принимать решение по какому-либо вопросу, затрагивающему его финансовые или личные интересы в соответствии с широким определением, охватывающим лишь необходимый круг родственников или знакомых в контексте данного общества, или это должностное лицо не может быть уполномочено принимать решение без предоставления определенной обусловленной информации, при этом независимый коллективный орган выносит решение о целесообразности продолжения участия этого должностного лица в принятии решений.

D. Законы о предоставлении информации

10. Было бы нереалистичным ожидать, что любой закон, требующий предоставления информации о незаконных действиях государственных должностных лиц, приведет к добровольным признаниям. Тем не менее законы или положения, предусматривающие предоставление всесторонней информации (о всех финансовых активах, обязательствах и связях данного лица при занятии им государственной должности), периодическую отчетность (все доходы или все деловые операции на годовой основе) или предоставление информации о каком-либо событии, о котором должно быть сообщено (получение дохода со стороны, продажа или покупка какого-либо актива, превышающего определенную стоимость), могут быть неоценимыми средствами в борьбе против коррупции. Их достоинство имеет два аспекта. Они действуют в качестве средства раннего предупреждения, показателя, который заставляет потребовать от лица, чьи финансовые положение и образ жизни не совместимы с зарплатой государственного служащего, объяснить

создавшееся положение или установить тщательный контроль за его действиями. Вторая полезная функция заключается в том, что они не представляют собой отдельный механизм пресечения в тех случаях, когда коррупция, обеспечивающая незаконный доход или приобретение активов, может быть недоказуемой. Любая страна может ввести требование о предоставлении информации, соответствующей практике собственности и интересов групп общества, которая вызывает озабоченность у этого общества.

Е. Санкции за непредоставление информации

11. Для того, чтобы санкции за непредоставление информации или предоставление неправильной отчетности были эффективными, они должны быть приблизительно такими же строгими, как и санкции за коррупцию, лежащую в основе незаконных доходов. Санкции, имеющие чисто гражданский характер, или санкции, в соответствии с которыми нарушение отчетности рассматривается как нарушение или незначительное правонарушение, часто являются неэффективными, поскольку их можно использовать как наименьшее из двух зол. Должностное лицо, которое обогатилось незаконным образом, будет иметь стимул к тому, чтобы скрывать преступные доходы в любой отчетности, поскольку последствия, не связанные с непредоставлением информации, будут значительно менее болезненными, чем предоставление такой информации, выявляющей незаконные выплаты и приводящие к более суровым уголовным санкциям за это правонарушение. Менее строгие санкции за непредоставление отчетности дают возможность аналогичного выбора. Однако непредоставление отчетности будет замечено достаточно быстро, если предоставление информации требуется на периодической основе, а не в связи с каким-либо событием, которое известно лишь коррумпированным участникам.

Г. Взносы на политические цели

12. Дополнительное совершенствование законов о предоставлении информации связано с поддержкой политической деятельности. Выплаты больших сумм денег для оказания влияния на выборы очень расчетливыми предприятиями, включая многонациональные корпорации и особые группы интересов, не могут быть всецело мотивированы идеологией или притягательностью кандидата. То обстоятельство, что лица или организации, вносящие крупные средства на политическую деятельность, ожидают значительные финансовые или личные преимущества, являются реальностью в жизни. Многие правовые системы предусматривают возможность учета этой реальности и личных назначений на директивном уровне и в других дискреционных областях, совместимых с традициями общества. Однако все имеет пределы, за которыми распределение правительственных льгот и преимуществ должно быть по закону беспристрастным или определяться на основе объективных стандартов, призванных обеспечить решение по существу дела. Когда политический фаворитизм становится всесторонним и угрожает профессионализму в осуществлении правительственных программ, необходимо найти механизмы для ограничения его влияния. Законы, распространяющиеся на основе беспристрастности действий правительства как средства поощрения честности и профессионализма деятельности профессий, рассматриваются в главе II. Законы о предоставлении информации, касающейся финансирования политической деятельности, могут быть целесообразными, поскольку они заставляют кандидатов или политические партии сообщать о каких-либо полученных ими взносах и, таким образом, позволяют избирателям и средствам массовой информации реагировать на эти взносы не только до выборов, но и после них, когда лицам или организациям, внесшим эти взносы, уделяется неоправданное внимание.

Г. Организационные структуры

13. От законодателя, возможно, потребуется организовать структуры, которые будут заниматься практическим осуществлением мер по борьбе с коррупцией. В ответ на вопрос о том, необходимо ли специализированное подразделение по

борьбе с коррупцией или эта функция может выполняться в рамках существующих организаций, можно сказать, что в случае полиции, прокуратуры и следователей у отдельных подразделений имеются как преимущества, так и недостатки. К числу недостатков относятся соперничество и барьеры, препятствующие связи между новым органом и существующими организациями, большие административные издержки и падение престижа и морали основной организации. Необходимо также соблюдать определенные практические принципы в отношении создания новых подразделений и задаться, например, вопросом о том, необходимо ли следственное подразделение не только для борьбы с коррупцией, но и для борьбы с наркотиками, расхищением культурной собственности, преступлениями против окружающей среды или каким-либо иным явлением, которое может привлекать внимание политиков и общественности в данный конкретный момент. К числу преимуществ отдельного подразделения относятся специализация, большая надежность и подотчетность. Последнее обстоятельство может быть наиболее ценным, поскольку оно позволяет политическому органу оценить, какие результаты были достигнуты при данных ресурсах, и возложить ответственность за борьбу с коррупцией на конкретных лиц. Эта возможность оценивать результаты является важной в связи с особенностью коррупции как тайной деятельности, которая может быть никогда не обнаружена без активных усилий по охране правопорядка.

14. В некоторых случаях радикальные структурные изменения могут быть приняты законодательным путем в результате скандалов, которые создали представление о коррумпированной деятельности и утаивании информации теми же органами, которым поручено разоблачение и пресечение таких преступлений. Как только общественность начинает чувствовать себя крайне оскорбленной, единственное средство для удовлетворения общественности может заключаться в создании подразделений, которые считаются неприступными для коррумпированного влияния, вызвавшего скандал, и независимыми от традиционных органов, которые, как считается, были коррумпированными. Скандал в Гонконге в 70-е годы, в котором была замешана полиция, привел к падению доверия общественности, в результате чего было создано новое подразделение - Независимая комиссия по борьбе против коррупции. Эта Комиссия является примером специализированного подразделения по борьбе с коррупцией, независимого от какого-либо другого органа, за исключением судебного надзора и необходимых бюджетных ассигнований. Вскоре после скандала "Уотергейт" в Соединенных Штатах Америки был создан независимый юридический механизм. В любом случае, который связан с определенным законодательством, должностями исполнительного руководства и кампанией по выборам президента, предусматривается, что Генеральный прокурор уведомляет специальный суд, который затем назначает специального прокурора для расследования дела и предъявления обвинений, если это необходимо. Этот независимый юрист должен выбираться из лиц вне правительственной службы и действовать без контроля со стороны Генерального прокурора, но может использовать неограниченные бюджетные средства или любые ресурсы правительства, включая услуги следственных учреждений, которые обычно находятся под контролем Генерального прокурора.

15. Такие подразделения, органы по борьбе с коррупцией, созданные для того, чтобы быть независимыми от существующей структуры власти и пользоваться оперативной автономностью вплоть до самостоятельного определения бюджета, являются весьма редкими. Они сопряжены со значительными расходами как в финансовом плане, так и в плане утраты престижа существующими органами охраны правопорядка и могут иметь противоречивый характер. Такие крайние меры могут быть необходимыми для сохранения уверенности общественности в том, что даже наивысшие уровни руководства могут быть подотчетными. Ответ на вопрос о том, нуждается ли общество в независимом органе, способном возбуждать дела против ведущих политических органов, не используя обычные каналы, по-видимому, может быть дан лишь в контексте распространенности коррупции в этом правительстве, уязвимости его перед коррупцией, уровня профессионализма правоохранительных

органов, независимости и беспристрастности судебных органов и учета общественного мнения.

Н. Исключительный характер юрисдикции борьбы против коррупции

16. Независимо от того, передаются ли функции борьбы с коррупцией независимому учреждению или остаются в рамках отдела или подразделения существующей структуры, необходимо рассмотреть вопрос об исключительном характере юрисдикции. Когда определенная сумма средств выделяется исключительно на борьбу с коррупцией, то существует соблазн для упрощения управления наделить орган, который использует эти средства, монопольным правом на все виды расследования, связанные с коррупцией. Кроме того, повсеместные задержки, связанные с отправлением правосудия из-за перегруженности судов, свидетельствуют о пользе исключительной юрисдикции борьбы с коррупцией даже на уровне судебных органов. Однако продемонстрированная подверженность натуры человека разлагающему влиянию власти, соблазнам и возможностям для злоупотребления, которые связаны с властью, является аргументом против стройной логики, на которой основывается исключительная компетенция. Латинский афоризм "quis custodiet ipsos custodes?" является напоминанием о том, что необходимо задаться вопросом, кто будет сторожить самих стражей. Небольшая избыточность и даже конкуренция могут быть здоровым противоядием коррупции, поскольку ни один человек или организация не обладают полномочиями разрешать незаконную деятельность. Обязанность других организаций представлять данные о всех расследованиях случаев коррупции основному органу по борьбе с коррупцией представляет целесообразной; единственно серьезный вопрос заключается в сроках выполнения такого обязательства. Основная проблема законодателей и администраторов в этой области заключается в том, чтобы обеспечить лишь необходимую избыточность и даже соперничество для разоблачения коррупции, если основной орган по борьбе с коррупцией не сможет это сделать, но в то же время не допустить излишнего дублирования и непропорционального уменьшения возможностей основного органа в области сбора информации, расследования или преследования.

II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ И ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ ВЛАСТЬЮ

А. Пределы уголовного преследования

17. Сдерживающее влияние расследований, преследования и непосредственное лишение злоумышленников возможности действовать путем отстранения их от должности и заключения в тюрьму могут уменьшить коррупцию в правительстве. Однако почти все практические работники, занимающиеся борьбой против коррупции, согласятся с тем, что независимо от того, насколько жестко или строго осуществляются меры уголовного преследования, любое общество реально может наказать лишь небольшую часть должностных лиц, которые злоупотребляют своим служебным положением. Для повышения уровня морали в правительстве необходимы административные, управленческие, законодательные механизмы и механизмы отчетности. Независимо от того, как часто применяются уголовные санкции, какое личное удовлетворение они ни вызвали бы у сотрудников органов по борьбе с коррупцией, они могут содействовать обеспечению честности среди государственных служащих лишь в рамках хорошо управляемой организации, предусматривающей достаточные стимулы. Это обстоятельство было учтено в структуре одной из самых хорошо организованных организаций по борьбе с коррупцией - Гонконгской независимой комиссии по борьбе против коррупции. В Комиссии имеются три отдела с различными функциями. Оперативный отдел проводит работу по расследованию уголовных дел, отдел предупреждения коррупции пытается ликвидировать уязвимость систем или процедур к коррупции, а отдел по связям с общественностью информирует общественность об опасностях коррупции.

В. Информация о коррупции

18. Одна функция, которую можно рассматривать как занимающую промежуточное положение между деятельностью органа, занимающегося расследованием уголовных дел, и деятельностью ревизионной группы, не ориентированной на расследование уголовной деятельности, заключается в поощрении и направлении потока информации таким образом, чтобы можно было преодолеть тайный характер, присущий делам, связанным с коррупцией. Необходимо разработать средства, ориентированные на население, с тем чтобы поощрять к предоставлению информации о коррупции общественностью в целом и в частности наиболее запуганными людьми, находящимися в особо неблагоприятном положении, работниками учреждений, которые, вероятно, хорошо осведомлены или с достаточными основаниями подозревают о каких-либо преступлениях в рамках их сферы опыта и наблюдения. Начальники подразделений и ревизоры, которым поручена функция консультаций и оценки, должны выявлять и сообщать о конкретных случаях неправомερных действий, что является обязанностью любого государственного служащего, однако к числу их обязанностей должна относиться также помощь в исправлении положения, которое благоприятствует нечестности или для которого характерна нечестность. Большинство граждан могут соприкасаться с коррупцией на низком уровне, например, со "смазкой" для ускорения принятия действий, подношениями за прощение нарушения, подозрительными признаками богатства низкооплачиваемого должностного лица. Этот вид коррупции не так опасен, как укоренившиеся взятки за предоставление государственных контрактов. Тем не менее, хотя отдельные граждане могут соприкасаться лишь с любительскими проявлениями нечестности, для поощрения сообщений обычных граждан о коррупции и передачи таких сообщений в административные или следственные органы, обладающие достаточной независимостью и стимулами для принятия исправительных мер или установления ответственности за управленческие ошибки, должны существовать весьма заметные и эффективно действующие механизмы. Действительное значение поощрения жалоб граждан и их рассмотрение, широкого освещения исправительных мер, принятых в результате таких жалоб, заключается не в важности разоблачения нечестности и исправления положения, а в том, что это является ключевым вопросом доверия общественности к правительству и уверенности в его честности. Поэтому не следует применять обычные нормы эффективности, производительности и соотношения сделанных затрат и полученных результатов к телефонным службам или другим средствам для приема жалоб общественности на нарушения и коррупцию со стороны должностных лиц. Наличие таких механизмов является самоцелью и, если они используются, они должны сохраняться, даже если отдача от них может быть меньшей, чем отдача от других мер по борьбе с коррупцией*.

С. Прочие источники

19. Особое внимание необходимо уделять лицам, которым известно о случаях злоупотребления или нарушений со стороны должностных лиц, но которые не желают обращаться с жалобой, которая могла бы выявить их личность. Анонимная жалоба, поскольку ее можно легко злоупотреблять, иногда используется практически как

*Филиппинская комиссия по гражданской службе, стремясь оказать давление со стороны общественности на бюрократию в целях упрощения процедур и улучшения услуг, приступила в 1988 году к осуществлению программы, именуемой "Долой бюрократию" (ДАРТ). Во всех отделениях Комиссии по гражданской службе по всей стране были созданы оперативные центры, которые принимали жалобы общественности по почте, по телефону или лично. Жалобы проверялись и, если устанавливалась их обоснованность, соответствующая организация или должностное лицо разоблачались в сообщении для прессы или в ежедневной радиопередаче ДАРТ. Программа ДАРТ оказалась весьма эффективной и действует до сих пор.

обычное оружие против личных противников, соперников по службе или политических противников и никогда не может служить основой для административных или кадровых решений и должна рассматриваться как конфиденциальная информация неизвестной надежности до тех пор, пока расследование не даст информации, которая служит доказательством сама по себе, независимо от анонимного заявления. Сомнительная надежность и возможность злоупотребления, по-видимому, свидетельствуют о желательности политики, при которой заявлению не придается никакого значения до тех пор, пока заявитель не будет готов взять на себя ответственность за правдивый или ложный характер заявления. Тем не менее, хотя могут быть общества, в которых ни одному гражданину не угрожает месть за разоблачение неправомερных действий, и источники информации о коррупции являются столь многочисленными, что можно игнорировать сообщения из анонимных источников, для большинства людей, проживающих в менее благоприятных условиях, анонимные жалобы все-таки могут иметь определенную ценность.

D. Свидетели

20. При достижении цели выявления лиц, которые фактически дают свидетельские показания и приводят доказательства, на основании которых могут приниматься административные решения или решения в рамках уголовного законодательства, существуют различные соображения. Из-за того, что потенциальные свидетели должны открывать свою личность, опасность мести, скорее всего, будет серьезным сдерживающим фактором, и все эти люди не будут считать, что государственное учреждение будет со всей серьезностью принимать меры по их заявлению. При направлении жалоб в оперативную программу бывают два недостатка. Во-первых, ответственность за принятие решений о том, по каким заявлениям следует принимать меры, возлагается на тех, кто, если не в личном, то в административном плане, ответственны за нарушения подчиненных; такие люди, естественно, заинтересованы не в том, чтобы добиваться разоблачения нарушений, а в том, чтобы максимально приуменьшить их значение. Во-вторых, в данном случае не предпринимается никаких мер для уменьшения озабоченности и предотвращения разочарования общественности в отношении коррупции, поскольку нет отдельного подразделения, ответственного за это, и он оставляется на милость организации, в которой было совершено предполагаемое нарушение. Это является доводом в пользу отстранения руководителей программы от контроля за жалобами на коррупцию и подключения учреждений, которые, по крайней мере, столь же, если не более, независимы, как и внутренний ревизор (например, назначенный в административном порядке внутренний ревизор, предусмотренная законодательством должность внутреннего ревизора, обладающего законными полномочиями или полномочиями отчитываться перед общественностью, ревизор всей правительственной системы, омбудсмен, независимый орган по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительного учреждения или следственного органа).

E. Вознаграждение

21. Раскрытие коррупции требует основательного побуждения стимулов, ибо многие люди полагают, что система коррупции может предоставить им личные выгоды. Вероятно, исторически сложившимся и наиболее надежным средством получения информации является вознаграждение, предоставляемое после подтверждения точности и значимости предоставленных сведений. Выплаты таких вознаграждений зачастую осуществляются органами уголовного правосудия, однако на протяжении веков таможенные и налоговые службы используют вознаграждение для содействия сбору данных о доходах. Органы борьбы с коррупцией могут также успешно применять систему вознаграждений, при соблюдении соответствующих мер предосторожности, в качестве действенного стимула к сотрудничеству как с анонимными информаторами, так и свидетелями. Выплата вознаграждения лицам, которые хотели бы остаться неизвестными, может показаться противоречивой.

Один из способов выполнения этой якобы невыполнимой задачи разработан некоторыми полицейскими властями и гражданскими ассоциациями по борьбе с преступностью. Имея зачастую нейтральные названия ("Прямая связь в целях борьбы с преступностью" или, например, "Неизвестный свидетель") для смягчения социальной порочности, связанной с анонимностью информаторов, эти программы легко осуществляются и не требуют особых расходов. Обычно достаточно выделить одного или нескольких инициативных сотрудников, предпочтительно с достаточным опытом по охране порядка, для внушения доверия лицам, с которыми они имеют дело, надежную комнату с телефоном и почтовым ящиком, а также средства оповещения. Для выявления нарушений, связанных с коррупцией, представляется легким определить целевую группу населения с помощью телереклам или вывешивания объявлений в правительственных учреждениях или около них. В подобных объявлениях по меньшей мере должны использоваться наглядные средства привлечения внимания и вызова интереса, сообщаться телефон или почтовый адрес места, где аккумулируется информация о коррупции, и разъясняться, что за информацию, которая содействует возбуждению уголовных дел или возмещению финансового ущерба, следует вознаграждение и что будет соблюдена конфиденциальность.

22. Когда информатор интересуется тем, какие использовались средства, то можно объяснить простейшие процедуры. Звонящему человеку присваивается кодовый символ или номер, и информация передается в письменном виде или по телефону. В случае получения информации по телефону опытный сотрудник придает информации соответствующую форму и направляет ее соответствующим органам расследования или контроля. Для придания важности и срочности системы с использованием телефонных звонков зачастую называются "горячими линиями" независимо от того предусматривают ли они или нет вознаграждение или анонимность. Когда производится арест или задержание на основе полученной информации, то обещанная сумма выплачивается наличными или другими скрытыми средствами, разумеется, при обеспечении строгих мер осторожности, для предупреждения возникновения подозрений в хищении или присвоении средств в рамках программы. В силу надежды на вознаграждение информатор заинтересован в успешном завершении расследования. Этот стимул к постоянному контакту делает возможным установление первоначальной информации и получение дополнительных подробностей и наблюдений. Как при первоначальных, так и последующих контактах бывший анонимный информатор может пожелать встретиться конфиденциально со следователями и даже может в конечном итоге предстать в качестве свидетеля, как только у него появится доверие и исчезнут страхи относительно возможного возмездия. В самом деле, требования того, что для получения вознаграждения информация о коррупции должна не только быть точной, но и непременно давать основания для осуждения причастных лиц или возмещения значительных средств, мотивируют первоначально анонимного информатора стать свидетелем, если только таким образом можно доказать заслуженность вознаграждения.

F. Отбор заявлений

23. Правоохранительные органы, которым может направляться поток жалоб, содержащих обвинения о "коррупции" или "жульничестве", а по сути свидетельствующих о неэффективности деятельности, не обратят на них внимания. Подобные жалобы представляют большой интерес для лиц, осуществляющих контрольные функции. Они интересуются вопросами малой эффективности, излишних затрат и некомпетентности персонала, а также уголовных деяний, поскольку в их задачу входит соизмерять эффективность деятельности и определенные требования учреждений.

G. Контрольные органы

24. Контрольные функции могут иметь различные формы. Одно из правительственных учреждений может заниматься контролем эффективности правительственных программ, располагая исполнительной, законодательной или весьма определенной судебной властью. Теоретически оно несет прямую оперативную ответственность за ведение контроля и осуществление инспекций с целью установления законности действий сотрудников правительственных учреждений. Возможно, более часто учреждения правительственного уровня осуществляют прежде всего директивные функции и функции контроля, как например, секретариат генерального ревизора федерации в Мексике. В каждом правительственном учреждении может существовать отдельная служба ревизии или инспекции (как например, "внутренняя ревизия" в Мексиканском правительстве). Зачастую подготовкой законодательных актов и государственных докладов занимаются правительственные ревизоры и иногда они наделяются полномочиями оперативной власти, имея бюджетную независимость или другие стимулы объективности.

25. Помимо осуществления связей и отбора информации как от анонимных, так и конкретных граждан, внутренний ревизор может осуществлять другие важные функции, стимулируя и используя поступающую информацию, необходимую для выявления и борьбы против государственных служащих, нечестно исполняющих свои функции. Персонал внешней ревизии работает в рамках учреждения и считается объективным, поскольку он подотчетен только главному исполнительному лицу. Будучи мобильным и имея престиж, персонал внешней ревизии является объективным центром сбора сообщений о неправомочных действиях правительственных служащих. Для обеспечения доверия служащего возможно необходима осторожность, однако это является обязательным требованием при расследовании случаев коррупции. Персонал внешнего ревизора должен иметь большие технические знания нежели персонал правоохранительных органов. Это означает, что ревизоры могут осуществлять необходимые функции не только путем отбора жалоб, но также и их толкования и разъяснения технически менее подготовленному персоналу уголовного правосудия, как на этапе первоначального получения информации, так и на последующем этапе ее разбора, требующего конкретных знаний.

26. Помимо установления излишних расходов и неэффективности управления, контролирующий персонал определяет и предотвращает коррупцию теми средствами, которые не могут использовать службы по борьбе с уголовными преступлениями и коррупцией. Уголовное дело обычно возбуждается только после получения жалобы или информации о поведении служащего, которые, при подтверждении, становятся основанием для вынесения определения об уголовном деянии. Учреждение уголовного правосудия, даже если оно имеет на это полномочия, не может позволить себе выделять средства на разбор домогательств, которые неконкретно подтверждаются. Бдительная служба внешней ревизии осуществляет такое рассмотрение, рекомендует превентивные и исправительные меры, а также направляет любые доказательства неправомочности деяний уголовным властям. Отдельно взятое учреждение, которое занимается не только уголовными делами, но также и борьбой с проявлениями коррупции, может представиться независимым для общественности и может определять, разоблачать и обеспечивать исправление положения там, где степень достоверности коррупции весьма высока.

H. Мотивация служащих

27. Как муниципальных, так и государственных служащих необходимо учить этике. Служащих следует инструктировать, проводить их периодические переподготовки по тем предметам, которые вытекают из этических соображений государственной службы. В этой области, возможно, следует пожертвовать

такими понятиями, как аккуратность и обходительность, ради таких понятий, как прямота и умение довести дело до конца. Возможно, было бы лучше позволить служащему принимать любые изъявления гостеприимства в виде приглашения на обед или угощения с выпивкой или категорически запретить принимать любые выражения гостеприимства, чем публично рекламировать неискренние правила, основанные на ценности, цели и характере знакомства, которые допускают весьма компрометирующие связи до тех пор, пока они искусно поддерживаются. Деятельность на посту правительственных чиновников должна быть созвучна тем этическим призывам, которые исходят от их руководителей.

28. Необходимо выделить достаточные ресурсы для найма компетентной рабочей силы и управляющего персонала, обеспечив их прожиточным минимумом. Когда оклад правительственных чиновников порождает вопрос о том, как данный человек может прокормить свою семью на свой оклад, можно утверждать, что общество порождает коррупцию. Когда оклад служащего государственного учреждения не обеспечивает ему прожиточный минимум, он либо уйдет с работы, либо будет недорабатывать свои рабочие часы, либо заниматься воровством или вымогательством, либо брать взятки. Когда руководитель учреждения, принимающего правительственные решения, соответствующие решениям руководителя корпорации, получает оклад наравне с окладом служащего этой корпорации или зарплатой разнорабочего, налицо основание для коррупции, которая ожидает приближающегося момента. Когда правительство не выплачивает жалование, которое приблизительно соответствует возлагаемой ответственности, оно признает, что правительственные функции не стоят уважения или профессионализма и могут выполняться любым как бы плохо ему ни платили. Если подобное отношение распространяется на служащих, то элементы альтруизма и идеализма, которые побуждают некоторых служащих прийти на правительственную службу, признаются негодными, и тем самым понижается моральный настрой рабочей силы, а это со своей стороны исключает определенные моральные стимулы, которые могли бы в противном случае компенсировать любую разницу в зарплате.

I. Процедуры внутриведомственной отчетности

29. Хорошо налаженная гражданская служба с высоким уровнем профессиональной морали может в значительной мере противостоять служебным злоупотреблениям до тех пор, пока его профессиональная марка не будет запятнана ложным чувством солидарности или упорным отказом признать допущенное противоправное деяние. Учреждения, в которых такие категории, как состояние морали, находятся на высоком уровне, обычно имеют хорошо разработанные процедуры, для того чтобы противостоять потенциальной нечестности и таким осложняющим работу факторам, как отношения подчиненного с руководителем и личные отношения.

30. Следует разработать процедуры, которые налагали бы на каждого чиновника правительственной службы конкретные обязательства и критерии, определяющие, какие инциденты или обвинения требуют уведомления, а также в чей адрес и каким образом необходимо сделать это уведомление. Такие правила в случае их соблюдения и одобрения руководством обеспечат защиту служащих от обвинений в нелояльности, нарушении дружбы, карьеризме или неправильной оценке. Любая организация может разработать правила, приемлемые для ее собственной организации и организаций, с которыми она связана. На определенном этапе от служащих, возможно, потребуются докладные записки с уведомлением руководителю, если этот руководитель сам не замешан в противоправном деянии. Основная цель такой докладной заключается в том, чтобы обеспечить назначение представителя по вопросам этики от всей организации как лица, с которым можно установить первичный контакт, или лица, с которым можно поддерживать контакт, когда обвинение затрагивает руководителя, который в обычных условиях является первой инстанцией, в которую направляется докладная записка. В правилах должно

содержаться требование о том, чтобы лицо, направляющее, или лицо, получающее жалобу, вело постоянное досье, для того чтобы позднее можно было бы проверить достоверность фактов. Должны быть конкретно указаны канал и сроки передачи материалов в соответствующие органы, ведущие расследование, а также точно определены положения, которые бы регулировали вопрос о том, какие жалобы должны направляться в органы уголовного правосудия. Основная цель при этом заключается в том, чтобы либо быстро и точно довести жалобы до сведения ответственного руководителя, на которого возложена ответственность, руководствуясь определенными нормами принимать решения об обращении в органы уголовного правосудия либо обеспечить передачу этих жалоб в такие органы напрямую самим служащим.

31. Вторая цель заключается в том, чтобы свидетель-служащий, к которому поступают жалобы от граждан или который представляет свои личные наблюдения, оставался бы по возможности нейтральным и действовал бы как передаточное звено, выполняющее свои служебные обязанности, а не обвинитель. Таким образом напряженность в отношении между этим служащим и лицом, против которого направлено обвинение, уменьшается до минимума. Для достижения этого необходимо руководствоваться следующим правилом: лицо, направляющее докладную записку, не должно пытаться поддерживать или оспаривать обвинение или вызывающие подозрение обстоятельства. Любое расследование с целью подтвердить свои наблюдения нарушает нейтральность уведомляющего лица, которое действует уже не в силу возложенной на него обязанности, а скорее выполняет работу других органов из личного интереса. Следует также избегать расследования с целью опровержения обвинений в очевидном преступном поведении, так как решение о том, следует ли проводить расследование, или о том, насколько убедительно опровергнуто или подтверждено обвинение, находится во власти более высокого руководства или уголовных судебных властей, а не в компетенции служащего, готовящего данную докладную записку. Если орган, занимающийся борьбой с коррупцией, в который будет передано это дело, примет решение прибегнуть к услугам данного служащего и привлечь его в качестве дополнительного свидетеля, то даже в этом случае вопрос о том, насколько желательно поступить таким образом, должен быть обсужден самим служащим, его руководителем и следственным органом. Если такое действие затем будет предпринято данным служащим, то будет очевидно, что оно имело место с одобрения следственного органа и руководителя организации, а не по собственной инициативе служащего.

32. Большую свободу действий следует предоставить руководящему или управляющему звену в цепи прохождения докладных записок. Их большая осведомленность и объективность могли бы дополнить первоначально выдвинутое обвинение соответствующими данными, содержащими ранние жалобы или дисциплинарные меры, которые принимались в отношении данного служащего за аналогичные проступки, или данными, свидетельствующими о враждебности между лицом, подавшим жалобу, и лицом, против которого выдвигается обвинение. Эти факты могут оказаться необходимыми для более обоснованного решения относительно того, проводить или не проводить уголовное расследование. Но даже действие на уровне руководителя по сбору и передаче данных должны носить ограниченный, конфиденциальный характер, с тем чтобы не лишать органы уголовного правосудия права на проведение собственного расследования. Однако прежде чем эти данные будут переданы органам, проводящим расследование, почти в любом случае следует избегать ознакомления подозреваемой стороны с существом обвинения. Вопрос о том, что представляет собой обвинение или наблюдение, которые необходимо довести до сведения руководства, следует подробно изложить в пособиях для служащих, а также осветить в ходе учебных занятий. В данном случае возможны различные формулировки, и, вероятно, нелегко будет словами определить единый подход. Однако в основном внимание может быть обращено на следующее: а) идет ли речь о сделанном наблюдении или полученном обвинении;

b) было ли это сделано лицом, занимающим такое положение, которое имеет надежные сведения; c) касается ли это поведения, которое представляет собой противоправное деяние, требующее расследования; и d) случилось ли это таким образом, как его понимает докладывающая сторона или как это представляется беспристрастному наблюдателю.

J. Дисквалификация

33. Дисквалификация как мера административной предосторожности в чувствительных ситуациях и как профилактическая мера борьбы против коррупции, а также как средство защиты репутации служащих и действий правительств в целом заслуживает всяческих рекомендаций. Мотивация и плюсы данного решения не имеют значения. Вопрос в данном случае заключается в том, было ли соблюдено беспристрастие при отстранении от службы любых служащих, которые имеют какой-либо личный или финансовый интерес в данном вопросе. Правило дисквалификации легко реализуется, оно может легко стать моральным императивом, гласящим: сомневаешься - лишай квалификации! Если бы его активно применяли руководители директивных органов, которые являются примером для подражания для своих подчиненных, то можно было бы смягчить одну из основных причин недоверия общественности к правительству. Такое недоверие общественности возникает в результате заметного сосредоточения в правительственном аппарате политических паразитов, так называемых торговцев связями с влиятельными лицами, которые очень легко становятся заметны для средств массовой информации. Зачастую спекулируя на личных политических и деловых связях с лицами, занимающими ответственное положение, эти люди зарабатывают гонорары путем открытых заявлений и намеков на то, что они могут обеспечить доступ к руководителям директивных органов и оказать влияние в пользу их полных надежды, иногда доверчивых и всегда ищущих выгоды клиентов. В правительственной среде, где дисквалификация из-за личного или финансового интереса становится нормой, такая тактика является не только неудобной, но она стала непродуктивной. Торговец связями с влиятельными лицами, который продолжает хвалиться его или ее способностью оказывать влияние на руководителя учреждения в силу личного официального или политического знакомства, фактически обвиняет этого руководителя в уголовном преступлении или административном правонарушении в силу неспособности последнего прекратить свое участие в деле, в котором заявляемая личная дружба может быть основанием для дисквалификации. Более того, положения о дисквалификации обеспечивают полезный механизм защиты честного служащего, который может использовать их против тех, кто пытается оказать влияние на его или ее решения.

K. Последствия расследования обвинений для персонала

34. Некоторые могут сказать, что даже анонимные обвинения могут должным образом учитываться при принятии кадровых решений и что не следует брать на себя риск в плане продвижения по службе лица при вызывающих подозрение обстоятельствах или пока идет разбирательство. Очевидная несправедливость подобного подхода заключается в том, что обозленное лицо, которое, согласно предписаниям, вынуждено подчиняться определенным правилам или нормам, может быть ответственно за ложные обвинения, или соперник, стремящийся занять пост руководителя, может знать кадровую систему настолько хорошо, что будет манипулировать ею и исключит возможность продвижения по службе честного сотрудника путем прямого обвинения или провоцируя обвинение, которое может привести к дисквалификации.

35. Предпочтительным бы был такой подход, при котором расследования случаев коррупции никоим образом не влияли бы на кадровые дела до тех пор, пока результаты расследования не будут определенно свидетельствовать против данного

служащего. В качестве компромисса можно было бы временно исключить лицо, в отношении которого ведется разбирательство, из списка кандидатов на продвижение по службе, но при этом позволить лишь временные кадровые назначения до момента завершения разбирательства. Зачастую невозможно установить точные временные рамки любого разбирательства, даже если при этом задерживаются важные кадровые решения. Однако некоторые разумные временные пределы могли бы быть установлены, после чего данный служащий вновь подлежал бы продвижению по службе в случае снятия всех обвинений и при условии, что проводимое расследование приведет к положительным выводам. При этом следует оградить кадровую и внутреннюю инспекционную службы от манипуляций, связанных с обвинениями или продолжающимися расследованиями, когда нет разумных оснований ожидать положительных результатов расследования.

L. Средства борьбы с запугиванием

36. Иногда возможны физические угрозы, серьезность которых зависит от конкретных личностей, от того, насколько они привыкли прибегать к насилию, насколько велика и выгодна подозреваемая коррупция, и от возможности применения санкций. Когда угрозы насилия достаточно серьезны, то можно прибегнуть ко всем имеющимся в распоряжении контрмерам по борьбе с угрозой террористов, организованных преступников и наркомафии. Необходима программа, которая позволила бы защитить или переселить свидетелей. Следователей и членов их семей, возможно, придется поселять на долгие месяцы или даже годы в защищенные военные поселения. Как служебные, так и домашние телефонные звонки будут поступать через прослушиваемые полицией линии связи. Возможно, потребуется создать группу следователей и занимающихся уголовным преследованием лиц, как это было в деле "Палермо антимафия пул", для того чтобы распределить ответственность и избежать положения, при котором одно лицо становится единственной героической личностью и единственной мишенью. В период отдыха после, в частности, очень острого и опасного расследования в качестве вознаграждения могут использоваться и используются дипломатические и научные командировки за границу.

37. Другие угрозы могут носить более утонченный характер: намеки на задержки при продвижении по службе, угрозы провалить дела, которые будут рассматриваться в таком-то суде, или ограничение бюджетных средств для подразделения, ведущего расследование. Их легко довести до сведения заинтересованных лиц таким образом, чтобы осложнить уголовное преследование, но они очень недвусмысленно понимаются гражданскими служащими. Необходимо найти пути борьбы с этими более утонченными формами запугивания - тонко завуалированными намеками на то, что если данный служащий не прекратит расследование таких-то серьезных обвинений, то его или ее репутация пострадает, а профессиональный рост будет поставлен под вопрос. В обществе, в котором органы, ведущие борьбу с коррупцией, уязвимы к ответным мерам, граждане почти в основном полагаются на личное мужество. Очевидным преимуществом было бы создание и поддержание обстановки независимости и профессионализма в органах уголовного правосудия, которые бы укрепили сильных и заставили бы слабых поднять на новый уровень коллективные нормы честности и морали. Для создания такой обстановки требуется независимость. Если расследование дел о коррупции осуществляется судебным следователем, то принципы независимого судопроизводства могут помочь изолировать суд от нежелательных контактов и нежелательного давления*. Если органом, ведущим

*См. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи). См. также проект Руководящих принципов о роли лиц, осуществляющих уголовное преследование, который будет представлен на рассмотрение Конгресса (Official Records of the ECOSOC, 1990, Supplement No. 10 (E/1990/31, chap. I, sect. C, decision 11/116, annex.

борьбу с коррупцией, являются полиция или прокуратура, то необходимо изыскать пути обеспечения их независимости от вредного влияния в соответствующих исполнительных органах правительства*. В особых случаях законодательные органы могут создавать свои собственные комитеты или штабы по борьбе с коррупцией. При этом необходимо обеспечить обязательное периодическое и публичное представление докладов законодательным органам с обобщением деятельности учреждений, ведущих борьбу с коррупцией, с уделением особого внимания трудностям, с которыми сталкиваются эти учреждения, и усилиям по противодействию проведению таких расследований.

38. Во всех этих случаях sine qua non является важным элементом независимого расследования обвинений, который позволит защитить орган, ведущий борьбу с коррупцией, от негативного давления или позволит ему разработать достаточно прочную организационную структуру и обеспечит организационную и общественную поддержку для того, чтобы оказать сопротивление или оставить без внимания угрозы об ответных мерах, затрагивающих служебную карьеру. Эта структура может быть подкреплена системой профессионального продвижения по службе. Хорошо образованная, хорошо подготовленная гражданская служба, которая обеспечивает сотрудникам такие перспективы роста, которые позволят привлечь и сохранить в своих рядах первоклассных специалистов и дать им власть и ответственность, может, очевидно, много сделать для того, чтобы выработать внутреннюю сопротивляемость внешним влияниям, включая коррупцию. Необходимо создать традицию профессионализма в правительстве в смысле организованной суммы знаний о поведении правительства, накопленной научным или опытным путем, в сочетании с системой этических норм, признающих, что в силу присущей ей власти на профессию руководителя государственного учреждения возложена особая ответственность по отношению к населению, включая обязательство не уступать угрозам.

М. Кодекс этических норм

39. Дополнительные обязательства руководителя правительственного учреждения можно почерпнуть из таких источников, как принципы этических норм государственных служащих, разработанные международным институтом административных наук, которые совпадают с накопленным практическим опытом. Главным принципом является обязанность выполнять работу в объеме полного рабочего дня и получать за это полную заработную плату. Это означает, что служащие должны служить на благо общества, а не прибегать к бесконечным проволочкам или извлекать для себя из них выгоду, провоцируя людей на подношения лишь за то, чтобы было сделано то, что входит в обязанности данного служащего. Любая дополнительная оплата за услуги должна идти государству, а не служащим. Любая дополнительная компенсация, выплачиваемая данному служащему, должна соответствовать его производительности труда, а не желанию граждан оплатить услугу, так как такой подход повлечет за собой практику вымогательства. Соответственно, профессионализм правительства следует рассматривать как стремление оправдать доверие общества, ставя интересы

*См. Основные принципы независимости судопроизводства (Седьмой конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, 26 августа - 6 сентября 1985 г. (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.86.IV.1), глава I, раздел D.2).

граждан и правительства выше личных интересов*. Верность этому принципу снимала бы остроту конфликтов и интересов, ограничивала бы фаворитизм, подношения подарков, семейственность, которые вызывают недоверие к правительствам во многих странах.

III. ПРОЦЕДУРЫ ВЫЯВЛЕНИЯ, ПРЕСЛЕДОВАНИЯ И ОСУЖДЕНИЯ КОРРУПТИРОВАННЫХ СЛУЖАЩИХ

A. Определение задач и ресурсов

40. Когда следственному органу предстоит расследование дела о подозреваемой коррупции возможно потребуется решить ряд крупных организационных вопросов. Если юрисдикция следователя была определена ранее, а дело возбуждается в пределах этой юрисдикции в обычном порядке, например, на основании рапорта полиции или заявления от граждан в следственный орган, то для инициативы следователя практически остается очень мало места. В случае коррупции, однако, на уровне полиции зачастую необходимо разработать новые специальные меры, как упоминалось ранее (см. выше, глава I, раздел G).

41. Следователь, которому поручено расследовать коррупцию, будучи наделенным новыми или чрезвычайными полномочиями, зачастую сталкивается с очень неопределенной ситуацией. Так, руководитель директивных органов определяет график проведения расследования без особого понимания реальностей расследуемого дела. Чаще руководитель с радостью передает не только ответственность за проведение расследования, но и ответственность за умиротворение средств массовой информации и общественного интереса к новым органам по борьбе с коррупцией или руководителю расследования. Директивным органам могут быть неизвестны пути проведения расследования коррупции и, не имея, очевидно, большой заинтересованности в данном деле, они будут готовы согласиться на разумно приемлемые условия, которые позволят избавиться от сиюминутных проблем, а также от поднятого средствами массовой информации или в законодательном порядке расследования. Соответственно, новый или специально назначенный орган по борьбе с коррупцией окажется непривычным к бюрократической роскоши ведения переговоров или определения штатного расписания, ресурсов и структуры данного органа.

42. Следователь, который сумеет быстро определить, что потребуется для проведения расследования, может иметь беспрецедентную возможность удовлетворить эту потребность, используя поднятый общественностью шум в отношении того, что необходимо принять эффективные меры. Это то, что можно назвать: "Куй железо пока оно горячо!". В процессе назначения или последующего расследования директивные органы не хотели бы представить дело таким образом, что они отказали в выделении новому органу средств, которые, по его мнению, необходимы для проведения расследования. Еще больший ущерб нанесла бы ситуация, при которой руководитель директивных органов рискнул бы бросить на себя тень или подозрение, которые могли бы возникнуть в результате обнародования того факта, что назначенное лицо отказалось служить в данном органе в силу того, что он или она не получили достаточных средств для эффективного выполнения работы. Однако после того, как внимание средств массовой информации или законодательных органов спало и новые кризисы

*В соответствии с рекомендациями Межрегионального семинара по борьбе с коррупцией в правительстве, проведенного в Гааге с 11 по 15 декабря 1989 года, разрабатывается проект типового международного кодекса поведения государственных служащих.

захватили внимание общественности, вряд ли существуют сильные побудительные мотивы для переоценки или увеличения средств или полномочий, первоначально выделенных подразделению по борьбе с коррупцией или следователю, и даже увольнение или просьба о переводе руководителя этого органа вряд ли вызовет такие опасения, какие она могла бы вызвать первоначально. Если для создания такого органа потребуются законодательные акты, то они должны быть согласованы с руководителем данного органа для того, чтобы обеспечить включение в этот акт всех необходимых положений. Особое внимание должно быть уделено избежанию возможного дублирования или конфликта с другими органами.

43. Опытный следователь сумеет также предусмотреть возможности конфликта с объектами, на которые направлено проводимое расследование и самим назначающим органом, и попытается заручиться обязательствами, имеющими юридическую силу, во всех проблемных областях. Зная заранее, что разведывательный орган не пожелает предоставить какую-то информацию в ходе проведения расследования о финансовых злоупотреблениях, можно было бы благоразумно заручиться обязательством со стороны руководителя директивного органа, наделенного полномочием обеспечить выполнение этого обязательства, в том, что будут предоставлены необходимые досье и свидетели. Запрос о проведении расследования по подозрению о взятке, касающейся одного лишь небольшого аспекта крупного и весьма подозрительного контракта, может являться лишь верхушкой айсберга, в то время как основная часть коррумпированной практики находится глубоко под поверхностью. Следователь должен затем дать квалифицированную оценку задачи, которая будет стоять перед следственным органом, например, должна ли она быть сужена до рассмотрения первоначального факта коррупции, связанного с подкупом или растратой, что может быть доказано без всяких препятствий в силу того, что это затрагивает лишь лиц на низком уровне, или, признавая возможную глубину и объем коррупции в данном случае, следует добиваться более широких полномочий. Если предпочтение будет отдано последнему, более рискованному, подходу и в результате расследования будет установлено, что первоначальное обвинение является лишь звеном в цепи систематической коррупции в высших эшелонах, то оказываемая вначале поддержка на уровне директивных органов может ослабеть. Это само по себе не является показателем коррупции. Это скорее может отражать тот факт, что создание или назначение органа по борьбе с коррупцией можно рассматривать не только как стремление добиться наказания правонарушителя, но и как стремление снять остроту проблемы в отношениях с общественностью. О неприятных последствиях результатов расследования, которые обещают еще большую огласку, возможно, серьезно не задумывались и вряд ли их будут приветствовать. В некоторых обществах следственные органы зачастую обвиняются в допущенных нарушениях, для того чтобы увести в сторону расследование фактов коррупции, в частности, если в силу сложившейся практики сотрудники временно отстраняются от работы или переводятся на другие должности пока идет проверка выдвинутых обвинений. Там, где представится возможным прибегнуть к такой контрмере, необходимо добиваться соглашения о том, чтобы в ходе расследования фактов коррупции не было временного отстранения или перевода на другие должности или что это будет иметь место только в рамках строгих гарантий.

44. Кроме того, если привлечение в качестве свидетелей иностранных граждан, запрос о представлении данных об уплате налогов или личных дел или других официальных документов вызывают определенные юридические трудности и влекут за собой нежелательные задержки, необходимо первоначально потребовать осуществления срочных и гарантированных процедур. Если потенциальными свидетелями могут оказаться высокопоставленные чиновники, которые могут попытаться избежать дачи показаний или представления документов, то постановление о создании органа по борьбе с коррупцией должно предусматривать сотрудничество всех государственных служащих под угрозой наказания в виде увольнения из данного учреждения или потери права на льготы. Вопрос о том,

какие полномочия и средства потребуются органу по борьбе с коррупцией в момент его создания, будет обусловлен многими другими аспектами правовой компетенции, а также организационными связями и внутриведомственными отношениями.

45. Дипломатия учит, что гораздо большего можно добиться путем открытого обращения и вежливых просьб, чем путем требований и выдвижения условий. Однако было бы очень желательно готовить письменный отчет и документировать поступающую корреспонденцию и служебные записки для того, чтобы показать, что использовались все предоставленные полномочия для уведомления о том, какие потребуются ресурсы. Такой отчет окажет влияние на решения директивных органов. Последующие разбирательства и попытки добиться введения отчетности – таковы общие итоги скандалов о коррупции. Письменный отчет поможет защитить персонал и профессиональную репутацию руководителя органа по борьбе с коррупцией или самого этого органа, запросившего, но не получившего адекватных средств для того, чтобы провести успешно данную работу на профессиональном уровне, и, с другой стороны, покажет истинное лицо руководителя директивных органов, который отказался удовлетворять эти заявки. Этот вопрос о защите руководителя и профессиональной репутации следственного подразделения приобретает особую окраску, когда возможность неудачного исхода или обвинений в сокрытии или в некомпетентности превышает вероятность успеха.

46. Наиболее трудной задачей, вероятно, будут расследования финансируемых международным сообществом программ или иностранной деятельности, когда есть опасения или подозрения в нелегальности, или попытки отследить международные взятки для того, чтобы определить, кто является их получателем, растрачены ли фонды и сохранилась ли собственность, которая должна быть конфискована и на нее должен быть наложен штраф. Орган по борьбе с коррупцией может предчувствовать невозможность установления истинных фактов в связи с тем, что в процессе взяток существует элемент согласия сторон, течение времени, утонченные способы оказания влияния с целью получения взятки, а также новейшие методы и средства, имеющиеся в наличии у преступников. В таких ситуациях кажущиеся нарушения влекут за собой, как это широко известно, такую же утрату доверия общественности, как и сами нарушения. Долг требует в этом случае проведения, например, такого сенсационного расследования, как разоблачение возможного подкупа высокостоящих правительственных чиновников или поиск пропавшего богатства разграбленной страны, хотя реалистичные прогнозы заранее указывают на неблагоприятный исход. Когда такое расследование, затрагивающее высшие эшелоны власти, окажется безуспешным, то найдутся люди, которые верят в крупные заговоры, а также те, которые могут получить от этого какую-то политическую или журналистскую выгоду, утверждая, что имело место сокрытие фактов, и которые будут проводить свою линию. Соответственно, необходима осторожность при проведении расследования фактов коррупции, связанного с большим риском или при взимании штрафов. В письменном отчете должен быть документально отражен тот факт, что были предоставлены достаточные полномочия и выделены достаточные средства для проведения расследования. Расследование пропажи или поиск имущества, возможно, потребуют более напряженной работы по сравнению с обычными делами, чтобы исключить обвинения в отсутствии оперативности. Если усилия по поиску или взиманию штрафа требуют инициативы, то любое компромиссное решение или решение не налагать арест должно приниматься на максимально высоком уровне на основе полностью документированных оправдывающих обстоятельств.

В. Скрытый и согласительный характер коррупции

47. Трудность в получении полезной информации об официальной коррупции является общей проблемой. Жалобы по этому поводу поступают редко, учитывая присущий большинству правонарушений, выражающихся в коррупции, скрытый и

согласительный характер . Взятка не влечет за собой жалоб, так как обе виновные стороны получают выгоду от данной незаконной сделки. Вымогательство может затрагивать жертву, ставшую таковой против ее желания, однако это не повлечет за собой жалобы, так как люди не испытывают доверия к процессу борьбы с коррупцией. Еще одна трудность заключается в том, что сосредоточение богатств и коррумпированного влияния, весьма вероятно, имеет место в ходе очень сложных и специфических видов деятельности правительства. В результате мошенничество можно легко закамouflировать таким образом, что оно будет невидимым лицу, не являющемуся экспертом, включая обычный следственный орган.

48. Из согласительного и скрытого характера коррупции и ее зачастую очень технического и специального качества вытекают два следствия. Во-первых, необходимо изыскать средства для того, чтобы проводить техническую экспертизу и предоставить полезную информацию в распоряжение органа, занимающегося борьбой с коррупцией. Во-вторых, этот орган должен серьезно определить, какая стратегия достижения цели соответствовала бы данному виду коррупции, постоянно имея в виду, что в силу своего характера, возможно, будет трудно получить какую-либо информацию. Вопрос о проведении технической экспертизы переплетается с целой темой гарантированного обеспечения необходимого потока информации, касающейся коррупции, от самих учреждений и от широких слоев общественности.

C. Стратегия выбора

49. Разоблачение коррупции должно осуществляться как общественностью, так и правительством, и как в рамках соответствующих программных органов, так и органами уголовного правосудия. Руководствуясь замечаниями контролеров по проверке программных органов или жалобами, анонимными обвинениями и разоблачениями средствами массовой информации, своими собственными инициативами, судебные органы должны сознательно или подсознательно опираться на определенную стратегию. Степень, в которой стратегия может быть применима, должна учитывать принцип обязательного судебного преследования там, где преобладает этот принцип. Однако в любой системе необходимо выбрать, в каких случаях дела сдаются в архив без принятия каких-либо мер в силу отсутствия подозреваемого, подлинность которого можно установить, или в каких случаях отсутствие оснований для преследования в судебном порядке может быть разрешено путем расследования. Среди подходов по определению целей расследования, которые могут быть рассмотрены, выделены такие стратегии, которые представляют собой исключительно реакцию на какое-то событие и которые классифицируются здесь как отсутствие стратегии или стратегия применения норм для определения приоритетов, стратегия выбора цели на основании данных осведомителей полиции, стратегия подхода с использованием приманки и подхода путем испытания на моральную устойчивость.

1. Отсутствие стратегии

50. Вероятно, наименее состоятельным является такой подход, который представляет собой реакцию на жалобы или подготовленный средствами массовой информации материал на злобу дня без применения каких-либо руководящих норм или генерального плана. Такие ответные меры позволяют расходовать неконтролируемым образом средства, выделяемые на расследование того, что является наиболее уязвимой или широко разрекламированной целью на данный момент. Такой подход, рассматриваемый здесь как "отсутствие стратегии", несет в себе риск поглощения значительных средств на дела, которые весьма просты в плане их раскрытия или, представляя интерес для расследования, приносят очень малую пользу с программной точки зрения. Если, например, в результате кражи служащего потери товара составляют 5 процентов, в то время как выплата

"благодарностей" за купленный материал составляет 10 процентов, то постановка приоритетов с ног на голову очевидна даже без упоминания уровня лиц, которые задействованы в каждом таком случае.

2. Определение приоритетов

51. Более состоятельной и эффективной стратегией, основанной на реакции на представленные со стороны замечания и жалобы, было бы определение какого-то приоритета согласно осознанному критерию, изложенному ранее и постоянно применяемому на практике. В силу очевидных соображений расследования и жалобы, поступающие от законодательных органов или вытекающие из сенсационных разоблачений средствами массовой информации, могут немедленно становиться предметом внимания по сравнению с расследованиями, которые еще не попали в поле зрения общественности. Некоторые расследования могут больше не представлять интерес сразу же или после принятия минимальных мер, если правонарушитель не может быть установлен без привлечения дополнительных средств. Другие могут потребовать принятия немедленных мер, пока правонарушение остается в силе или пока не утеряно решающее показание. Правонарушение, которое граничит между административным и уголовным правонарушением, может стать предметом руководящих принципов, если это не противоречит местному законодательству, предусматривающему исключительно административное расследование или передачу в упрощенном порядке органами уголовного правосудия для рассмотрения правонарушения административным властям в случае мелкого правонарушения, когда достаточно санкции, например, увольнения с гражданской службы, или запрет на прием на работу вновь. Установление и претворение в жизнь таких руководящих принципов позволит по крайней мере выделить средства, которые были бы достаточны и контролируемы и которые могли бы затем пополняться в процессе оценки программы для того, чтобы удовлетворять изменяющимся целям или приоритетам.

3. Преимущества и недостатки стратегий обратной связи

52. Оба вышеупомянутых целенаправленных подхода вызываются внешними обстоятельствами. Вряд ли можно ожидать, что правоохранительный орган создаст свое собственное следственное подразделение и поступающие жалобы и замечания не будут влиять на его работу. Негативное достоинство подобных стратегий заключается в том, что они являются непротиворечивыми. Вряд ли можно ожидать, что следственный орган будет обвинен в пристрастности и явится объектом укоров враждебного отношения со стороны находящегося под следствием учреждения, если будет очевидно, что необходимость в проведении расследования была вызвана жалобой или давлением со стороны, а не явилась прихотью этого органа или неверно мотивированным желанием нанести ущерб репутации какого-либо лица или организации. Тем не менее стратегии, строящиеся на чисто обратной связи, могут критиковаться в связи с неизменно скрытым и консенсуальным характером большинства случаев коррупции. Выявление и уголовное преследование только наиболее явных и простых нарушений может лишь служить сохранению статус кво и успокоить общественное мнение без фактического выявления крупномасштабной коррупции либо создания угрозы для ее существования. Стратегия обратной связи не предусматривает механизма раскрытия сложных случаев коррупции, последствия которой являются куда более серьезными, в связи с чем напрашивается циничный вывод о том, что система защищает коррумпированных, но могущественных должностных лиц, жертвуя при этом неумельными мелкими ворюжками. Такие антиэгалитарные последствия стратегии обратной связи и очевидная невозможность докопаться до тщательно скрытых либо сложных для прослеживания случаев коррупции приводят к разработке альтернативных стратегий выбора цели.

4. Стратегии на основе использования получаемых данных

53. Альтернативная стратегия на основе получаемой информации может предусматривать выделение какого-то определенного процента сил и средств для использования на основе обратной связи по легко выявляемым либо сенсационным делам. В основе такой стратегии лежит выделение относительно небольшого процента сил и средств следственного органа для сбора, анализа и обработки сведений уголовного характера для выявления целей, разработка которых может дать значительный эффект. Затем большая часть сил и средств используется для ведения дел, намеченных в результате сбора и оценки такой информации. Допуская теоретически либо исходя из опыта возможность неудачи и недостаточности получаемых и заслуживающих внимания данных, что является результатом стратегии с типично обратной связью, органы по борьбе с коррупцией могут остановиться на использовании традиционных способов дознания и сбора информации не только для расследования заявленных случаев, но и для того, чтобы определить дела, подлежащие расследованию. Правоохранительные органы могут собирать информацию, касающуюся связей государственных должностных лиц с известными преступными элементами, либо могут истребовать архивные данные, касающиеся поездок и иммиграционных вопросов, с тем чтобы можно было бы выбрать и провести расследование по лицам, которые совершают частые поездки куда-либо конкретно. Конечно, любая попытка наметить индивидуумов в качестве объекта расследования может быть делом довольно сомнительным в связи с риском нанести ущерб репутации человека и возможностью злоупотреблений с целью рассчитаться с человеком, организацией или партией. Опасность этого в какой-то степени снижается, если используется подход на основе оценки риска, связанного с анализом деятельности учреждения в целом или какой-то его программы, а не отдельных сотрудников. В конечном итоге, если подозреваются отдельные лица, то их репутация может быть опорочена подозрениями, которые, как правило, возникают при проведении расследования о коррупции. Поэтому подозреваемые могут утверждать, что расследование было начато по личным или политическим мотивам. Такой риск неизбежен, однако его можно свести до минимума за счет поддержания высочайших стандартов профессионализма, объективности, неразглашения тайны и честности следственного органа.

5. Проверка преданности делу

54. Значительно более противоречивой является целевая стратегия, осуществляемая на основе различных уловок и проверки честности. В качестве примера можно было бы привести работу сотрудников подразделения полиции по проверке приверженности делу, которые в гражданской одежде водят взятые на прокат автомобили, симулируя явное опьянение, с тем чтобы выяснить, будут ли полицейские, после того как остановят их, вымогать взятку вместо взятия пробы на опьянение, либо когда следователь, выступая в роли иностранного вкладчика, готов заплатить взятку работникам законодательных органов с целью обеспечить благоприятные условия для предполагаемого инвестирования. Все эти приемы заслуживают весьма серьезной критики. Они являются выражением спорной и неприемлемо циничной точки зрения на то, как следует работать правоохранительным органам, что может подорвать уважение общества к существующим законам; подсадную утку можно рассматривать как попытку подстроить симулированное преступление в тех случаях, когда доказать действительное преступление невозможно; впрочем можно также утверждать, что в силу слабости человеческой природы правоохранительные органы могут по своему усмотрению наметить, заманить в ловушку и уничтожить почти любого своего оппонента, политического, личного, либо идеологического.

55. В связи с этими критическими замечаниями можно отметить, что скрытая коррупция может продолжаться неопределенно долго, пока не будет выявлена, и

что с помощью других способов нельзя проникнуть в тайну подкупа и других злоупотреблений должностным положением. Наряду с теоретическими рассуждениями, в прагматическом плане довод в пользу использования подсадных уток и проверок преданности делу заключается в том, что эти способы оказываются весьма эффективными и временами вскрывают такие глубины и высоты коррупции, о которых до этого никогда известно не было. Защитники подобной тактики обычно признают, что необходимо установить ограничения на виды используемых уловок и приманок. Хотя существует мало согласия относительно того, как в процедурном плане должны устанавливаться эти ограничения или даже как их следует определять, широко признается, что такая тактика должна регламентироваться четкими директивами.

D. План действий

56. Независимо от того, какой целевой стратегии придерживаются правоохранительный орган либо подразделение уголовного правосудия, они должны в тот или иной момент решить для себя, каким образом вести следствие по тому или иному делу и каким образом строить свои отношения с правительственным органом, в котором по подозрению имеет место коррупция. При расследовании случаев о коррупции, к сожалению, превалирует, как правило, поляризованная атмосфера, когда правоохранительный орган встает в праведную позу, утверждая, что вне рамок самого органа нечестность является нормой, а интересующее его учреждение жалуется на то, что многие его честные сотрудники несправедливо критикуются в средствах массовой информации в связи с подозрением в преступлениях отдельных лиц. Учитывая безграничное разнообразие возможных ситуаций было бы полезно попытаться определить некоторые общие принципы, которые следовало бы учитывать органам, занимающимся расследованием дел о коррупции, при организации и проведении расследования и в своих отношениях с подозреваемым учреждением.

E. Гласность и средства массовой информации

57. Все следствие по делам, связанным с коррупцией, должно вестись негласно, профессионально и ответственно, хотя методы негласного и ответственного расследования могут быть различными. Такое расследование никогда не допустит случаев, когда в средствах массовой информации появляются подробные или сенсационные описания расследуемых дел, сведения о которых поступили из анонимных и, очевидно, хорошо осведомленных источников. Утечки такого рода иногда оправдываются тем, что необходимо выявить дополнительных свидетелей и получить дополнительные доказательства либо раскрыть правонарушение или не допустить его совершения, когда коррумпированные должностные лица могут избежать уголовного преследования в связи с невозможностью сбора принимаемых в суде доказательств. Задача получения дополнительных доказательств, может быть, и правомерна, однако она должна выполняться в соответствии с законами о неразглашении следственной и судебной тайны. Редко, когда задача разоблачения правонарушения допускается законами, разрешающими придание гласности результатов следствия по делу, которое не может быть принято к судопроизводству и почти всегда под контролем судебного или законодательного органа. В случае отсутствия таких законов и без скрупулезного соблюдения соответствующих процедур разглашение информации, подрывающей репутацию, через неофициальные каналы может приравняться к злоупотреблению властью, к вынесению суммарного наказания следственным органом, в случае, когда вина не доказана.

58. Средства массовой информации играют потенциально полезную роль, обеспечивая общественную и, в конечном итоге, политическую поддержку выделению необходимых сил и средств для борьбы с коррупцией и разработки

соответствующего законодательства. Они также играют общепризнанную роль как рупор общественности в плане обеспечения гласности и подотчетности правительственных кругов и особенно системы уголовного правосудия. Поскольку они не являются частью правоохранительных органов, то их интересы не совпадают с интересами ответственных следователей, прокуроров и судей. Если законы и процедуры, определяемые уровнем культуры, диктуют необходимость разглашения хода следствия, и в результате соответствующая публикация препятствует совершению уголовного деяния либо расширяется объем имеющихся данных и доказательств, то это играет на руку правосудию. Когда информация о следствии или о подозреваемом, охраняемая судебной тайной, разглашается в силу того, что кто-то из сотрудников органа, производящего расследование, не может смириться с задержками и ограничениями, налагаемыми законами о неразглашении служебной тайны, и принимает личное решение, считая, что разоблачение оправдано, то это на руку правосудию не играет. Подобные ситуации вызывают вполне понятное подозрение в том, что с помощью прессы преследуется личный интерес либо интерес ведомства. Таких ситуаций, способных незаконным образом запятнать репутацию, следует избегать и эффективными административными шагами или наказаниями не допускать их возникновения.

Г. Отношения с субъектом расследования

59. Когда орган по борьбе с коррупцией получает информацию, являющуюся основанием для начала расследования, необходимо установить, какие варианты следствия должны быть исключены. Так, с точки зрения следствия, решающим является соображение того порядка, что следует избежать разглашения заинтересованности правоохранительного органа до тех пор, пока существует какая-либо возможность успешных скрытых действий. Могут возникнуть ситуации, когда доказательства о совершении преступления, случаи сокрытия либо продолжение преступной деятельности могут быть выявлены путем сочетания скрытого наблюдения с открытым, но частичным разглашением интереса, проявляемого следственным органом. Ситуации такого рода, вероятно, возникают нечасто, однако в таких случаях, как и при проведении полностью закрытого расследования, необходимо, чтобы следственный орган контролировал, насколько полно и с какого времени такая информация может предаваться гласности. Даже если следствие и становится открытым, то обеспечение следственной тайны предпочтительно, так как в этом случае снижается до минимума возможность уничтожения доказательств, запугивания свидетелей и фальсификации оправдательных доказательств.

60. С учетом предпочтительности соблюдения следственной тайны орган по борьбе с коррупцией должен устоять перед сильным искушением принять психологию узковедомственного мышления, когда считается, что честность существует только в его рядах и что человек, каким-либо образом связанный с организацией или деятельностью, в отношении которых ведется расследование, должен рассматриваться как находящийся под подозрением. Такое отношение является допустимым, однако, не обязательно при этом здоровым, до тех пор пока оно не начинает проявляться деструктивным образом, чаще всего в том, что лица, ответственные за осуществление программы, в отношении которой ведется следствие, об этом не уведомляются, даже если они и не находятся под подозрением. На этапе скрытого расследования уведомление возможно только в общих чертах, и уведомляться может только лицо, через которое такая информация не дойдет до субъектов расследования. Поскольку задача контакта заключается в уведомлении и в контроле за распространением представленной информации, то уведомляться должно лицо, которое не несет каких-либо обязательств информировать других лиц, и могущее, таким образом, принять на себя обязательство о неразглашении. Совершенно очевидно, что необходимо либо лично знать человека, либо чтобы он пользовался репутацией человека, на которого

можно положиться, либо чтобы существовали другие сравнимые гарантии надежности, прежде чем ему можно было бы доверить такую информацию. Как только начинается открытое расследование, уведомление становится в меньшей степени признаком доверия, а скорее существенным элементом бюрократической учтивости, способом самообслуживания, когда следственный орган осуществляет свою задачу, одновременно упрощая ее.

61. Ограничения, касающиеся каких-либо уведомлений либо разъяснений для лиц, ответственных за работу, в отношении которой ведется расследование, должны всегда устанавливаться, исходя из принципа "нужно знать". В силу законов вежливости первоначальный контакт должен осуществляться работником правоохранительного органа в ранге, сопоставимом с рангом информируемого руководителя. В предлагаемых разъяснениях может отмечаться, что неразглашение направления ведения следствия и его результатов обуславливается необходимостью соблюдать судебную тайну и оградить членов организации, в отношении которой проводится расследование, от какого-либо подозрения в том, что они, возможно, передадут данные следствия подозреваемым лицам. В уведомлении может содержаться мало фактических данных, помимо тех, какую помощь следственный орган хотел бы получить в ходе проведения следствия, однако тем самым руководство учреждения, в отношении деятельности которого ведется следствие, ставится в один ряд с органом по борьбе с коррупцией, что позволяет руководству учреждения сохранить свой авторитет и самоуважение по отношению к общественности и в рамках самого учреждения.

62. Учитывая весь этот риск, может оказаться трудным понять, почему следственному органу следует уведомлять лиц, ответственных за работу организации, находящейся под подозрением, либо за деятельность о проведении следствия, вызывающую подозрение. На открытой стадии следствия можно обеспечить значительные возможности для расследования и повысить его результативность благодаря той помощи, которая будет оказываться самой организацией. Такой организации в плане общественных отношений не остается ничего другого как заявить о своей готовности к содействию. Подозреваемые лица могут быть смещены с постов, на которых они могут препятствовать расследованию и временно переведены на другие должности. Можно мобилизовать возможности данного учреждения для сбора и проверки документов либо других свидетельств, оставив их окончательный анализ за следователями по уголовным делам. Более того, почти в любой организации, какой бы коррумпированной она ни была, можно найти честных людей, что-то знающих по данному делу, либо получить соответствующие свидетельства; порочной является практика смешивания учреждения с грязью и провоцирования враждебной и защитной реакции даже со стороны его честных сотрудников, которые, возможно, уже сталкиваются со значительными деморализующими трудностями в плане честного и откровенного сотрудничества.

63. По соображениям бюрократической самозащиты также может быть необходимым, чтобы лица, которые отвечают за деятельность или работу организации в целом, вызывающие подозрение, уведомлялись на этапе закрытого следствия. Ни одно расследование не гарантировано от неудач. Если существует значительная опасность того, что следственный орган может оказаться весьма в неловком положении в результате раскрытия секретной операции, если его мотивы можно представить как подозрительные, или просто если результаты следствия могут оказаться противоречивыми, то следственный орган должен рассмотреть вопрос об уведомлении лица, отвечающего за работу подозреваемого учреждения. В отношении подозреваемого учреждения такое уведомление хорошо тем, что оно показывает, когда позднее все становится известным, что само учреждение или по меньшей мере руководитель, отвечающий за его работу, заслуживает доверия правительственных органов, что следствие ведется только в отношении некоторых

лиц, либо видов деятельности, или что по крайней мере руководитель учреждения оказывает содействие с целью изменить сложившуюся ситуацию. Собственно говоря, тот орган по борьбе с коррупцией, который действует без учета подобных соображений, может в конце концов осложнить свои отношения с политическими властями, которые будут считать его необузданным и безответственным губителем репутаций организации или отдельных людей. Более того, факт консультации, на которой глава учреждения кратко информировался об общих целях и задачах следствия и при этом не высказывал каких-либо возражений или конструктивных предложений, позднее позволяет исключить какую-либо критику о том, что следствие было плохо обосновано, некомпетентно спланировано, либо было бы успешным, если бы пыталось больше консультироваться и сотрудничать с данным учреждением. И наконец, существует законный общественный интерес в том, чтобы более не допустить продолжения коррупции либо допустить ее в размерах, не больших, чем это требуется для успешного завершения следствия. И действительно, в некоторых случаях (например, недопустимая терпимость в отношении захоронения опасных отходов, нарушений техники безопасности перевозок, провоза и сбыта наркотиков) немедленное прекращение подобной практики, совершенное административным путем либо в результате принятия мер со стороны уголовного правосудия, может быть не менее важным, чем сам судебный приговор.

IV. ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗЪЯТИЯ СРЕДСТВ И ИМУЩЕСТВА, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОРРУПЦИИ

A. Понятие изъятия

64. В последние годы в ряде правовых систем стало придаваться новое значение процедурам конфискации и изъятия собственности, связанной с незаконной деятельностью и полученной в результате такой деятельности*. Необходимость более эффективной борьбы с организованной преступностью, особенно с контрабандой наркотиков, заставляет с новым уважением отнестись к конфискации и изъятию, рассматривая их как стратегическое оружие, как полностью экономический способ дестимулирования организованной преступной деятельности в целях дохода и как средство выявления и устранения финансовых преимуществ такой антисоциальной деятельности вместе с обусловливаемой ими властью. В некоторых правовых системах такое новое представление вело к пересмотру понятия изъятия как правового механизма, нацеленного на установленный объект, к новой трактовке как наказания, налагаемого на то или иное лицо, но измеряемого установленными объектами, либо сопоставимой суммой денег. Довольно часто изъятие трактовалось достаточно широко и включало уже в себя помимо арестованных объектов наложение ареста и на другие активы правонарушителя. В обоих случаях решающим являлось то, что в результате государство устраняло все экономические преимущества, полученные преступным путем, а не только изымало непосредственный физический продукт одного преступления и не только налагало определенный штраф, сумма которого могла быть совершенно непропорциональна значительно большей прибыли, полученной в результате преступной деятельности. Таким образом, устранялись результаты преступления и его мотивы.

*Термин "конфискация" часто используется равным образом для обозначения либо ареста собственности, либо передачи ее во владение правительства. В некоторых обществах этот термин получил негативную коннотацию. Изъятие используется в меньшей степени для обозначения физического отнятия собственности, а в большей степени для обозначения процесса передачи юридических прав правительству, либо для объявления собственностью правительства.

В. Конвенция Организации Объединенных Наций
о борьбе против незаконного оборота наркотических средств
и психотропных веществ в том, что касается изъятия за преступления,
не связанные с наркотиками

65. Широко признана важность стратегии изъятия в деле усиления закона о борьбе с наркотиками, содержащейся в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (E/CONF.82/15 и Согг.1 и 2). Конвенция, используя термин "конфискация" в широком смысле как наложение ареста и как передачу в собственность правительства, содержит всеобъемлющие положения, обеспечивающие конфискацию доходов, полученных от преступлений, связанных с наркотиками, и активов, приобретенных незаконным образом. Статья 5 Конвенции также включает в себя положения, касающиеся международного сотрудничества по этим вопросам.

66. Соответствующие положения Конвенции - это последнее слово в области стратегии изъятия или конфискации. Подобные положения, хотя и ограничиваются правонарушениями, касающимися наркотиков, рассматриваются и в других многочисленных проектах документов Организации Объединенных Наций, а также в многосторонних и двусторонних договорах, не ограничивающихся правонарушениями, связанными с наркотиками. Национальные законодательные органы принимают все больше законов об изъятии, в связи с ситуациями, возникающими как на национальном, так и на международном уровнях, но не обязательно ограничивающимися правонарушениями, связанными с наркотиками. С любой экономически обусловленной формой преступности можно успешно бороться с помощью изъятия, а коррупция является квинтэссенцией экономических преступлений, против которой изъятие на национальном и международном уровнях было бы весьма эффективно. Кроме того, в связи с потенциально огромными задействованными средствами можно привести серьезный аргумент экономического характера в пользу того, что национальное богатство, присваиваемое коррумпированными правителями, может быть обнаружено, на него может быть наложен арест и оно может быть подвергнуто изъятию.

1. Проблемные области

67. Положения Конвенции позволяют определить некоторые проблемные области, которые, вероятно, возникнут в ходе разработки и выполнения протоколов, достаточно широких для действенного применения изъятия в борьбе с коррупцией и связанными с ней доходами. Первая такая область - это принцип сохранения банковской тайны, который исключается в качестве основания для отказа действовать в соответствии с положениями пункта 3 статьи 5 Венской конвенции. По этому вопросу, похоже, существует глобальное разночтение. В одних странах с традиционно шадящей системой налогообложения изменяются соответствующие процедуры с целью получить более широкий доступ к отчетности и обеспечить большую возможность конфискации, в других странах юридическим путем пытаются обеспечить возможность более широкого выхода на международный рынок за предоставление конфиденциальных банковских и финансовых услуг. Конечно, при принятии таких решений учитывается значительное число и других факторов, а не только соображения из области чисто уголовного правосудия. Однако как только правонарушения, связанные с коррупцией, получают точное определение, станет совершенно ясно, что они заслуживают не большей защиты под видом сохранения банковской тайны, чем те правонарушения, которые связаны с торговлей наркотиками или психотропными веществами.

68. В пункте 10 статьи 3 Конвенции затрагиваются некоторые сложные моменты, по которым, возможно, было бы легче достигнуть консенсуса относительно преступлений, связанных с наркотиками, чем тех преступлений, которые касаются

коррупции. Мало положений могут вызвать большее разногласие при обсуждении вопросов из области международного уголовного права, чем положение об исключении правонарушений, совершаемых по политическим мотивам. Существование такого положения возводится в универсально признанный принцип обычного международного права; в национальных законодательствах, договорных положениях и обычном праве отдельных государств в отношении его содержания царит полная неразбериха. Оно определяется самым разнообразным образом, исходя из характера правонарушения, например, насилием, совершенным для достижения политических целей вооруженного восстания и в масштабах, пропорциональных этим целям, либо мотивами запрашивающего государства, в частности, наказанием, носящим политически дискриминационный характер. Один из наиболее частых случаев его применения связан с защитой бывших правителей от выдачи с целью возбуждения уголовного дела за правонарушения, не являющиеся преступлениями против человечества, и по мотивам, связанным с их политической приверженностью. Можно легко представить себе, что новый режим, желая обеспечить возвращение и наказание бывших должностных лиц, может потребовать их выдачи на основании, якобы, совершенных ими правонарушений, связанных с коррупцией, которые могут им инкриминироваться по праву, или быть сфабрикованными, или могут представлять собой юридически сомнительную попытку задержать должностное лицо, ответственное за какое-либо упущение своего подчиненного, или за неосмотрительное расходование средств, формально, однако, не подпадающее под разряд уголовных. К счастью однако, изъятие не является столь щепетильным вопросом как выдача. На карту ставится стоимость имущества, а не свобода человека. Само наличие огромного богатства, могущего подпасть под изъятие, в руках безавшего официального лица позволяет отчасти сделать предварительный вывод о вероятности того, что оно было получено незаконным путем. И наконец, как указывается в Конвенции, страна может применить к международным соглашениям толкование с точки зрения своего внутреннего права. Так правонарушение, связанное с коррупцией, может и не подпадать под разряд политических правонарушений, исключенных per se в договоре или конвенции, однако, внутригосударственные суды могут отклонить решение об изъятии, принятое на основании определения по конкретному делу в связи с тем, что недостаточность доказательств и косвенные факты позволяют сделать заключение о том, что требование о применении изъятия является политически мотивированным.

69. Теоретически более серьезное препятствие представляет собой связанное с этим положение об исключении финансовых правонарушений. Оно часто используется для защиты от преследования за представление неверных сведений, указываемых в налоговой декларации, или за неверное сообщение о задолженностях по налоговым платежам, что в некоторых странах рассматривается скорее как нарушение регламентационных правил, чем как уголовное правонарушение. В каких-то ситуациях незаконное использование правительственных ресурсов может быть столь же распространенным явлением, как и уклонение от уплаты налогов предпринимателями и может находить свое выражение в представлении таких же неверных деклараций, документов и отчетов. Остается лишь надеяться, что государства, предоставляющие исключение для финансовых правонарушений и распространяющие такие исключения на выдачу и меры взаимной юридической помощи, например изъятие, в конце концов признают ту особую опасность, которую представляет собой коррупция для других правительств, и будут рассматривать ее как отягчающее вину правонарушение, к которому не будет применяться исключение, предоставляемое для финансовых правонарушений. К сожалению, учитывая концептуальную основу принципа исключения финансовых правонарушений, а также тот факт, что этот принцип часто законодательно закреплен в ряде стран, пытающихся привлечь капитал за счет обеспечения неразглашения банковской тайны, такое исключение может создавать сложности в случаях изъятия в связи с коррупцией, если только в результате всеобщего международного неодобрения не удастся ограничить широкое распространение этого принципа и его охват.

2. Бремя доказывания

70. В Конвенции содержится также важное положение о переносе бремени доказывания*, процедурного механизма, который может иметь огромное значение для страны в ее борьбе против коррупции. Это положение интересно как с тактической, так и со стратегической точки зрения. В качестве тактического оружия предлагается способ изъятия, требующий относительно небольших ресурсов и допускающий лишь малую возможность нечестности или ошибки. В стратегическом плане перенос бремени определения активов и объяснения их возникновения на владеющее ими должностное лицо равносильно ведению психологических и тактических боевых действий против коррупции. Постоянный страх в связи с необходимостью отчитаться за неправомерно нажитую собственность должен либо привести человека в состояние нервозности, которое будет иметь сдерживающий эффект, либо коррумпированное должностное лицо будет поставлено перед дилеммой представлять или не представлять требуемые сведения. Если должностное лицо хочет иметь правдоподобное законное объяснение касательно всех активов, когда ему придется отчитываться, то необходимо сфабриковать прикрытие, и ему или ей, возможно, придется представить отчет за период, на который приходится взятка или вымогательство, с целью дать логичное и согласованное по времени объяснение относительно владения завуалированным активом. Тем самым однако стремительно начинается нежелательное дознание относительно незаконных связей и деятельности, что, таким образом, говорит о полезности и желательности использования правила переноса бремени доказывания в сочетании с требованиями предоставления отчетности. Тем не менее необходимо строго учитывать соответствующие процедурные принципы, которые в юрисдикции многих стран составляют неотъемлемую часть конституционной защиты прав человека. Поэтому перенос бремени доказывания следует, возможно, ограничить лишь представлением доказательств и контрдоказательств, с тем чтобы отвести любое возможное сомнение по вопросу о конституционном характере применения этого принципа.

3. Валютный контроль и отмывание денег

71. В соответствии с Конвенцией отмывание денег или сделки с повторным обращением средств, связанных с наркотиками, должны рассматриваться как уголовное преступление. Это особенно важно для программ по борьбе с коррупцией, т.к. в серьезных случаях мошенничества в отношении государственных средств, должностные лица, совершившие правонарушения, часто стремятся не допустить раскрытия своих нечестно полученных барышей, либо обезопасить их в случае изменения политического климата, в результате чего может возрасти возможность наложения на них ареста. Отмывание денег в самой стране, сокрытие их происхождения и переводы их на иностранные счета и вклады стали в настоящее время обычным делом. Действенные меры в области валютного контроля могут способствовать определению и подавлению экономического преступления в любой форме, включая коррупцию, и надо надеяться, что такие меры не будут ограничиваться на национальном или международном уровнях только торговлей наркотиками.

*См. пункт 7 статьи 5.

V. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ ПРОТИВ ПРЕДПРИЯТИЙ, ЗАМЕШАННЫХ
В КОРРУПЦИИ

A. Отчеты корпораций и санкции

72. Следует разработать механизмы отчетности, с тем чтобы на лица, заключающие контракты с правительством, либо имеющие правительственную лицензию на свою деятельность, налагалось обязательство представлять информацию, обычно финансового или делового характера, которая могла бы способствовать выявлению нечестных должностных лиц. В этой области санкции административных органов могут не просто усилить опасность уголовного преследования, но могут представлять и более серьезную угрозу. Когда уголовные санкции являются единственным сдерживающим средством, опыт показывает, что вряд ли можно надеяться на то, что конкурирующие корпорации будут в достаточной степени опасаться привлечения к суду за взяточничество, чтобы отказаться от желаемой коммерческой выгоды.

73. Включение в это уравнение предписания, предусматривающего донесение о случаях взяточничества, никак его не меняет, так как только органы уголовного правосудия имеют достаточный опыт или причины выявлять случаи взяточничества или его сокрытия и вести по ним работу. Все просто упирается в степень скрытности, необходимой для того, чтобы взятка сработала, в предосторожность, чтобы о ней не узнали конкуренты или сотрудники должностного лица, берущего взятку, что является гарантией того, что орган уголовного правосудия со своей стороны вряд ли когда-либо заподозрит факт взяточничества, не говоря уже о том, чтобы его доказать. Картина меняется, когда у распорядительных или налоговых органов, имеющих доступ к внутренним финансовым данным корпорации и обладающих значительной распорядительной властью, появляется административная заинтересованность определять случаи взяточничества или другие виды незаконной деятельности или случаи недонесения о таких преступлениях и налагать за это санкции.

74. В качестве убедительного примера можно привести работу налоговых органов, которые занимаются рутинной ревизией финансовой и расходной документации предприятия. У них есть стимул раскрывать случаи взяточничества, замаскированные под фиктивные расходы, когда такие расходы не признаются подлежащими освобождению от налогов, в результате чего возрастает задолженность по налоговым платежам и появляется возможность проследить такой доход, облагаемый налогом, до его получателя. Орган лицензирования корпорации, также имеющий полномочия решать, останется ли корпорация в деле и будет ли продолжать выпускать акции, облигации и другие ценные бумаги, в силу своего доступа к финансовым данным корпорации может поприжать ее регламентационными мерами. Когда требуется предоставление такому органу периодической отчетности либо когда необходимо ответить на вопросы о подозрительных сделках или видах деятельности, вероятность того, что правонарушение будет раскрыто, явно возрастает. Эта вероятность и относительная сжестокость административных санкций по сравнению с крайне маловероятным вариантом применения уголовных санкций может удерживать от взяточничества как от слишком рискованной рыночной стратегии. Можно также играть на различии интересов в рамках самой структуры корпорации и разрешать сознательному склонному к реформам или просто к самозащите ревизору или члену правления настойчиво требовать представления точной отчетности по установленной форме. Как только это будет достигнуто, коррумпированное должностное лицо окажется в явно уязвимом положении, а прикрытие его будет ослаблено.

75. В целях значительного снижения коррупции административным или распорядительным органам следует накладывать на все предприятия и лица, желающие получить государственные контракты или государственные лицензии или концессии, обязательства, аналогичные требованиям о предоставлении отчетности, налагаемые на государственных служащих в качестве одного из условий их найма. В зависимости от ситуации от продавца можно требовать предъявлять для государственной ревизии все помещения и документы, или сообщать о любых вознаграждениях, уплаченных в связи с получением государственного контракта, либо незадолго до этого. От всех, ведущих дела с правительством, может требоваться представление сведений о любых связях с государственными должностными лицами или сотрудниками, либо с лицами, так или иначе связанными с ними.

76. Перечислять различные требования о предоставлении полезной информации можно бесконечно долго, поэтому такой перечень следует ограничить лишь теми требованиями, которые не связаны со слишком большими расходами по сделкам, что может быть экономически неоправданным и может больно ударить в остальном по квалифицированным и честным подрядчикам или продавцам. В то же время главным соображением должна являться идея неотвратимости наказания. По мере расширения круга частных лиц и организаций, ведущих по лицензии дела с правительственными учреждениями и общественным сектором, на которых распространяются предписания о предоставлении отчетности, принимаемые директивными органами правительства, рост объема отчетности снижает вероятность того, что отчеты будут тщательно просматриваться, а нарушения сурово пресекаться. Поэтому санкции за нарушения должны налагаться по возможности автоматически с тем, чтобы в результате нехватки сил и средств для принудительного выполнения предписаний о предоставлении отчетности, они не носили иллюзорный характер. Вряд ли правительственный подрядчик или держатель лицензии, проигнорировавший это требование или искаживший отчетность, будет представлять крупную или законопослушную организацию, которая с покорностью примет тяжелое финансовое наказание и лишение права в будущем на государственные контракты. Значительно более вероятно, что нарушителем будет терпящая банкротство организация, против которой бесполезны административные и регулирующие меры, либо крупное хищное корпоративное предприятие, которое воспользуется любым политическим, финансовым и юридическим обстоятельством, чтобы не допустить или избежать санкций. Ревизионным органам или органам по проверке соблюдения контрактов, которые должны отреагировать на сообщения о нарушениях, следует учитывать эту опасность как впрочем она должна учитываться и органами, занимающимися разработкой договоров или выдающими лицензии. Кроме того, первоначальное согласие правительственных органов должно сопровождаться недвусмысленным условием принятия предусмотренных механизмов автоматических санкций. Порядок платежей по контракту может предусматривать положение об удержании или приостановки выплат до тех пор, пока не будет проведена окончательная ревизия и контроль не только соответствия выполнения контракта, но и всех положений по борьбе с коррупцией. Держателю лицензии может быть предложено объявить об обязательстве или представить гарантии обеспечения финансового возмещения в случае нарушения содержащихся в лицензии положений о преданности делу. Это должно сопровождаться предельно упрощенными мерами процедурного характера на основе административной справедливости так, чтобы причинно-следственные отношения несоблюдения положений и наложения санкций были бы очевидны, а их сдерживающий эффект не снижался задержкой исполнения. И, наоборот, громоздкие процедуры, предусматривающие административные санкции в качестве предпосылки судебного разбирательства, следует, возможно, заменить на простое решение суда об ответственности *prima facie*, что могло бы ускорить судебное разбирательство и снизить возможность препятствования рассмотрению дела в суде под влиянием коррумпированных элементов на административном уровне.

77. Поскольку в экономике развивающихся стран значительная часть попыток коррупции и незаконного использования ресурсов направлены на иностранные капиталовложения в целях развития либо на фонды помощи, поступающие в экономику, в отношении таких фондов необходимо принимать особые меры предосторожности. На практике шаги в области контроля, которые могут предприниматься учреждениями или организациями-донорами, вызывают раздражение, однако совершенно очевидна желательность антикоррупционного контроля со стороны получающих стран и стран-доноров, предприятий и организаций. В договорных ситуациях некоторые печально известные примеры взяточничества в области технологии, связанной с осуществлением громадных проектов, и в сфере поставок оружия дают основания предположить, что этические стандарты многонациональных и гигантских национальных корпораций постоянно испытывают потребность в административном и регламентационном подкреплении. В связи с жизненно важными национальными интересами, связанными с контрактами в области обороны, технологии и развития, игра политических интересов становится неизбежной как в ходе процесса заключения договора, так и в случае какого-либо спора по поводу санкций. Учитывая это, особенно желательным представляется либо дача долговых обязательств, либо депонирование залоговых взносов, которые могут быть легко изъяты в случае непреданности делу и суммы которых являются достаточно значительными для того, чтобы иметь реальный сдерживающий эффект, либо использование разумных запрещающих процедур.

В. Изъятие у корпораций

78. Положение об изъятии, усиленное изменением бремени доказывания происхождения подозрительной собственности, может быть мощным средством, удерживающим правительственных должностных лиц от совершения должностного проступка. Однако применение этого средства по отношению к государственным служащим будет означать игнорирование значительной доли заключенного в нем потенциала. Верно, что выплаты, вымогаемые государственным должностным лицом у несговорчивых граждан, прямо или через цепочку своих подчиненных, могут приносить значительные доходы и в значительной степени могут подпадать под положение об изъятии. Однако в большинстве крупных случаев коррупции, связанных с депонированием государственных фондов, продажей правительственных активов либо выполнением договоров на поставку, правилом являются консенсуальные отношения. Совершенно очевидно, что следователь по борьбе с коррупцией должен попытаться выявить, арестовать и изъять вознаграждение, уплаченное лицам только по причине их услуг в качестве посредников правительственного должностного лица, принимающего решения. Предлагающие такое вознаграждение предприниматели за свое намерение прибегнуть к нечестным приемам также должны нести уголовную ответственность.

79. Однако такие меры являются явно неадекватными. Корпорации, тресты и бесчисленное количество современных деловых структур существуют как раз для того, чтобы избегать личной ответственности. Они используются для того, чтобы избежать уголовной и гражданской ответственности путем размывания ответственности и намеренного запутывания вопроса о ней, строгого разграничения информации по отделам и другим структурным единицам, за счет ведения двусмысленной или беспредметной документации и использования всех других приемов, которые позволяют главам корпораций убедительно отрицать свое участие. Более того, возможность продолжительного тюремного заключения для ответственного должностного лица, замешанного в получении взятки, не сопровождавшейся насильственными действиями либо угрозами для жизни, крайне мала. Возможность же прикарманить значительную часть назначенной суммы взятки является достаточно большим стимулом, чтобы отыскалось "желающее пойти на это" ответственное должностное лицо. Часто сделки с дачей взяток специально разрабатываются таким образом, чтобы энергичный руководитель проекта мог бы

получить смету на стимулирование сбыта и расходовать ее, не отчитываясь перед вышестоящей инстанцией. Таким образом, без ведома "корпорации" могут применяться любые необходимые и самые нечистоплотные способы (взяточничество, использование проституток или кокаина, частных детективов или дискредитация продукта конкурента). В случае разоблачения виновный руководитель может подать в отставку или даже быть публично опозорен и уволен, хотя, вероятно, за ним сохраняется в высшей степени привлекательное пенсионное пособие либо он получит выходное пособие, благодаря которому корпорация или другие ответственные работники и члены правления, посвященные в курс дела, будут защищены от шантажа. Все это создает необходимые стимулы для того, чтобы руководитель проекта по-прежнему принимал на себя полную ответственность за поведение, которое приносит корпорации столь большую прибыль.

80. Для получения максимальной отдачи от использования положения об изъятии в целях удержания от коррупции и наказания за нее этот способ необходимо применять против экономических единиц, у которых на карту ставится больше всего. Руководители корпорации либо другой экономической единицы постоянно озабочены тем, чтобы добиться конкурентноспособного уровня прибыли, не подвергая ненужной опасности активы корпорации. Если санкция в случае дачи взятки в связи с контрактом либо другой формы коррупции заключается в фиксированном гражданском или уголовном штрафе, то ничтожная вероятность того, что дело будет раскрыто, а в случае раскрытия будет передано в суд, приводит к тому, что размер потенциального штрафа на корпорацию снижается за счет тех или иных маловероятных вариантов, пока его функция финансового сдерживания не становится иллюзорной. Если же прямо говорится о том, что в основе контракта или другой формы деловых взаимоотношений с тем или иным правительственным органом лежит соучастие в коррупции и когда последствия такого соучастия станут потенциально катастрофическими не только для филиала, созданного с целью прикрыть головную корпорацию от полной ответственности, но и для самой головной многонациональной корпорации, то функция действительного экономического сдерживания начинает ощущаться. Если в результате дачи взятки предполагается потеря всех средств уплаченных по контракту, обеспеченному взяткой, или всех активов корпорации, используемых по данному контракту, плюс суммы, в несколько раз превышающей сумму взятки, а также устава корпорации и возможности вести дела в данном государстве или возможны какие-либо другие катастрофические последствия, то подсчеты корпорации на предмет того, насколько приемлем вариант взятки за контракт о сбыте, могут быть совсем иными.

81. Следует также отметить, что следователь, ведущий дело о взятке, обойтись без изъятия не может. Изъятию подлежат премиальные либо средства, непосредственно полученные для или в результате незаконной деятельности либо договоренности. Кроме того, следует уделять внимание необходимости применения наказания в целях сдерживания, наложения санкций, которые отобьют охоту у ответственного работника перекладывать на себя с главы корпорации ответственность за действия, в результате которых будет получена прибыль. Один способ достижения этой цели заключается в том, чтобы ответственный работник нес солидарную ответственность, т.е. отвечал равным и независимым образом за любое изъятие, налагаемое на корпорацию, в интересах которой данный работник действовал. Когда участие в даче взятки означает, что назначено изъятие достаточно большой суммы, которая унесет не только все прямые доходы нечестной сделки, но и пенсионное и выходное пособия и суммарные выплаты в связи с работой в компании, то число готовых рискнуть тем, что уже не будет просто ритуальной жертвой, весьма вероятно снизится.

VI. ПОДГОТОВКА КАДРОВ И ОБМЕН МЕЖДУНАРОДНЫМ ОПЫТОМ

82. Поскольку коррупция представляет собой проблему, от которой не застрахованы ни развивающиеся, ни развитые страны, то наблюдается общий интерес в ограничении ее распространения и возможности ее предупреждения. Как правило, средства, имеющиеся в распоряжении лиц, причастных к коррупции (особенно в тех случаях, когда они являются результатом организованной преступной деятельности или деятельности, связанной с наркотиками), а также имеющаяся у них власть многими странами, в частности развивающимися, контролироваться не могут. В связи с этим важное значение имеет техническое сотрудничество со странами, которые не имеют средств и инфраструктуры для борьбы с коррупцией.

83. Для обеспечения услуг экспертов и средств, которые зачастую недостаточны на национальном уровне, на международном, региональном или субрегиональном уровнях можно было бы разработать междисциплинарные программы в области подготовки кадров и образования. Техническое сотрудничество, которое будет осуществляться с самого начального этапа, могло бы включать типовые курсы для университетов, коммерческих и государственных административных школ и при необходимости учебные семинары для преподавательского состава и специальные пособия или стипендии. Основой этих программ могли бы служить согласованные стандарты, которые могут способствовать решению проблем, представляющих общий интерес. Международное сотрудничество может осуществляться также путем обмена информацией и создания координационных центров, а также проведения сравнительных анализов, которые помогут странам в разработке, формулировании и осуществлении совместных стратегий и согласованных договоренностей в целях предупреждения и борьбы с коррупцией.

84. В результате осуществления мер, изложенных в данном руководстве, может возникнуть необходимость в проведении конкретных законодательных или административных реформ, не всегда осуществимых в рамках существующих условий или правовых структур ряда стран. В этой связи потребуются помощь для рассмотрения действующих законодательств и проведения таких реформ. Кроме того, следует предусмотреть учебные курсы для судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов, с тем чтобы они могли принимать меры в связи с новыми, скрытыми формами коррупции и другими экономическими преступлениями. Создание специальных антикоррупционных подразделений предполагает также наличие услуг экспертов и оборудования для сочетания уже успешно применяемых методов с постоянной потребностью в сборе и анализе соответствующих данных, а также в обмене информацией и опытом. Ввиду трудностей, с которыми все чаще сталкиваются представители органов розыска при ведении дел, связанных с коррупцией, в последние годы все более очевидной становится потребность в междисциплинарном подходе при создании таких подразделений. Секретный характер операций и, как правило, высокий уровень участвующих в них официальных лиц, а также ряд ухищренных методов передачи и сокрытия средств, особенно при транснациональном подкупе и коррупции, приводят к тому, что выявление деятельности, связанной с коррупцией, является чрезвычайно сложной, а возможно и невыполнимой задачей.

85. Поэтому международное сотрудничество имеет очень важное значение для получения основных и возможных фактов и преодоления препятствий, создаваемых в результате различия правовых систем и существования законов о неразглашении банковской тайны. В целях улучшения положения и недопущения задержек в связи с отсутствием координации при ведении компетентными органами расследований и судебного разбирательства, что, как правило, приводит к безнаказанности причастных к коррупции официальных лиц ввиду действия закона об исковой давности, необходимо заключить двусторонние договоры об оказании помощи в

проведении расследований и судебных разбирательств. Другой аспект международного сотрудничества, который заслуживает внимания, предполагает осуществление таких типовых законов, как новые типовые договоры о взаимной помощи в уголовных вопросах, передаче уголовного судопроизводства и выдаче, которые будут обсуждаться в рамках пункта 5 предварительной повестки дня, для чего может быть полезным выработка типового законодательства, а также заключение конкретных договоренностей с целью их практического применения.

Примечание

1/ См. Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1990 год, Дополнение № 10 (R/1990/31), глава I, раздел С, решение 11/104).

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.