

**Генеральная Ассамблея**Distr.: General  
28 November 2001Russian  
Original: English**Неофициальное подготовительное совещание  
Специального комитета по разработке  
конвенции против коррупции**

Буэнос-Айрес, 4–7 декабря 2001 года

**Предложения и материалы, полученные от правительств****Индонезия: неофициальный документ о конвенции  
Организации Объединенных Наций против коррупции**

1. Коррупция представляет собой опаснейшую угрозу для демократии, является причиной ненадлежащего распределения ресурсов и создает препятствия экономическому развитию. Она является не просто местной, внутренней проблемой, а проявляется в широких транснациональных масштабах. По этой причине для борьбы с коррупцией необходимо международное сотрудничество. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции должна, таким образом, предусматривать конкретные меры, которые создавали бы возможности для международного сотрудничества и на практике способствовали бы ему.

2. Важно, чтобы конвенция охватывала а) предупреждение; б) криминализацию и правоохранительные меры и с) международное сотрудничество. Как это указано в проекте резолюции, принятой Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее возобновленной десятой сессии<sup>1</sup>, руководящим принципом при разработке этой конвенции должно стать применение "многодисциплинарного подхода". По этой причине при борьбе с коррупцией нельзя упускать из виду ни одну из этих трех групп вопросов, охватываемых конвенцией.

3. Конвенция должна предусматривать международное сотрудничество и устанавливать эффективную основу для укрепления потенциала каждого государства в деле борьбы с коррупцией с учетом важности для этой борьбы принципов не только надлежащего управления, но также и надлежащей корпоративной культуры. Поскольку учет этой последней концепции может вызвать трудности по причине различий в юридических системах и культуре

государств, следует рассмотреть вопрос о целесообразности включения определения понятия "надлежащая корпоративная культура" и изложения связанных с ним целей и минимальных стандартов не собственно в текст конвенции, а в приложение к ней. В этом приложении многодисциплинарный подход мог бы быть распространен на такие области, как привлечение внимания общественности к соответствующим вопросам, наращивание институционального потенциала, а также стандарты и методы в области контроля за политикой по борьбе с коррупцией.

## **I. Предупреждение коррупции**

4. Меры предупреждения являются важным элементом конвенции и многодисциплинарного подхода, который предполагается применить для решения сложной проблемы коррупции. Для достижения максимальной эффективности любые такие меры должны учитывать различия в правовых и административных системах государств.

5. Кроме того, при рассмотрении вопросов о мерах предупреждения для борьбы с многочисленными аспектами проблемы коррупции важно поощрять принципы как надлежащего управления, так и надлежащей корпоративной культуры.

6. Ниже указываются важные вопросы, которые следует урегулировать в конвенции в этой связи.

### *Организация деятельности неизбираемых публичных должностных лиц*

7. Хотя в различных странах существуют различные кадровые системы публичной службы, необходимо, чтобы в конвенции удалось установить минимальные стандарты концепции надлежащего управления, в том числе по вопросам поведения должностных лиц, их набора на службу, условий найма и прозрачности деятельности, причем государствам-участникам необходимо в то же время предоставить возможность реализовывать эти стандарты в соответствии с их собственными правовыми и административными системами. Такие стандарты могут включать меры по содействию приему на службу и продвижению по служебной лестнице на основе заслуг и достоинств, применению объективных стандартов при увольнении и созданию надлежащих условий труда и его оплаты, а также требования к должностным лицам сообщать об их доходах, активах и долгах в целях повышения прозрачности и избежания коллизии интересов.

8. Эффективные меры реагирования в связи с такой многогранной проблемой, как коррупция, которая часто связана с активными взаимоотношениями между публичными и частными субъектами, уже сами по себе не могут быть односторонними. В дополнение к использованию концепции надлежащего управления должны быть также созданы возможности для борьбы с коррупцией с помощью установления минимальных стандартов надлежащей корпоративной культуры, включая принципы надлежащей организации деятельности юридических лиц и прозрачности в их деятельности.

9. В этой связи необходимые меры могли бы включать создание публичного реестра юридических и физических лиц, участвующих в учреждении и финансировании юридических лиц и управлении их деятельностью; установление надлежащих стандартов для лишения директоров юридических лиц права занимать соответствующие должности; принятие мер, создающих возможности для проведения внешних инспекций, включая установление обязательства вести бухгалтерские книги и применение надлежащих и соразмерных санкций в случае их фальсификации и намеренных упущений; и разработку надлежащих кодексов поведения для адвокатов, нотариусов и бухгалтеров (см. статью 31 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности ("Конвенция об организованной преступности"), резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи, приложение I).

#### *Правительственные закупки и субсидирование*

10. В конвенции могут быть введены меры, направленные на урегулирование вопросов прозрачности и справедливости при правительственных закупках, субсидировании, а также выдаче разрешений и утверждений.

#### *Раскрытие информации*

11. Система раскрытия информации как в публичном, так и в частном секторе могла бы быть создана таким образом, чтобы не создавать угрозы для целостности и суверенитета государств, что будет содействовать повышению прозрачности и, таким образом, предупреждению коррупции.

#### *Привлечение внимания общественности*

12. Поскольку разработка и применение единообразных мер по борьбе с коррупцией могут быть затруднены в результате культурных и системных различий между государствами и поскольку в восприятии природы проблемы коррупции населением также могут существовать значительные различия, в конвенцию также могли бы быть включены меры по содействию привлечению внимания общественности к различным формам коррупции, ее затратам для общества и методам ее предупреждения. Важно сократить приемлемость коррупции с точки зрения культуры и способствовать развитию, когда это необходимо, принципов неподкупности и гражданской морали. В то же время этих целей нельзя достичь в условиях отсутствия прозрачности и без предоставления населению необходимой информации или надлежащей правовой защиты, например с помощью законодательства о защите осведомителей. Вместе с тем конвенция должна выйти за рамки простой рекомендации о привлечении внимания общественности и должна содержать указания по вопросу о способах активного привлечения к борьбе против коррупции гражданского общества в целом и жертв коррупции в частности, а также транснациональных корпораций. Конечная цель должна состоять в установлении истинного партнерства в противовес растущему разочарованию населения.

*Судебные и правоохранительные ведомства*

13. В конвенцию могут быть включены меры, направленные на обеспечение существования независимой, но в то же время подотчетной судебной власти и правоохранительных учреждений, функционирующих на основе принципов справедливости и беспристрастности. Учреждения системы уголовного правосудия в качестве наиважнейших стражей национальной целостности должны быть защищены от коррумпирующего влияния. В некоторых странах свою чрезвычайную эффективность доказали такие меры, как проверки на добросовестность и все более широкое вовлечение гражданского общества в непосредственный надзор за деятельностью таких учреждений.

## **II. Криминализация и правоохранительные меры**

*Базовые принципы*

14. Поскольку основная цель конвенции заключается в защите и укреплении добропорядочности демократического управления, а также в недопущении ненадлежащего использования или распределения публичных средств и ресурсов, в центре ее внимания должен также стоять наиболее укоренившийся и фундаментальный вид коррупции, а именно различные формы подкупа публичных должностных лиц, как национальных, так и иностранных.

15. Однако следует учитывать многогранный характер проблемы коррупции и в силу этого также и необходимость в обеспечении того, чтобы конвенция выходила за рамки подкупа и охватывала другие формы коррупции, включая расхищение и незаконное присвоение публичных средств, фаворитизм и nepотизм, а также незаконное финансирование политических партий. Кроме того, в законодательных актах также должны рассматриваться концепции надлежащего управления и надлежащей корпоративной культуры, причем эти концепции должны также учитываться в законах, криминализирующих подкуп публичных должностных лиц и другие формы коррупции.

*Определение подкупа*

16. С тем чтобы избежать ненужной путаницы, для определения подкупа может быть использован пункт 1 статьи 8 Конвенции об организованной преступности:

"а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей",

а определение термина "публичное должностное лицо" должно строиться на основе пункта 4 этой статьи:

"4. Для целей пункта 1 настоящей статьи и статьи 9 настоящей Конвенции "публичным должностным лицом" является публичное должностное лицо или лицо, предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника, в котором данное лицо выполняет такие функции, и как это применяется в уголовном законодательстве этого Государства-участника".

#### *Криминализация подкупа*

17. С учетом международного характера коррупции и подкупа и в целях упрощения международного сотрудничества в борьбе с коррупцией в конвенции должны также предусматриваться меры по оказанию помощи государствам в криминализации подкупа и взяточничества с участием должностных лиц, работающих в международных организациях, политических партиях и частном секторе.

18. Хотя структура и юридический статус политических партий и их общественное и политическое влияние могут весьма значительно различаться в отдельных странах, вопрос о подкупе должностных лиц политических партий является весьма важным, особенно в той мере, в которой такие должностные лица способны влиять на решения и действия публичных должностных лиц. Вопрос о том, выходит ли эта задача за рамки сферы применения конвенции, заслуживает дальнейшего изучения, и если будет сочтено, что она подпадает под сферу действия конвенции, то в конвенцию следует также включить меры по регулированию этой проблемы.

19. Частные предприятия, предоставляющие публичные услуги, но относимые к категории "частного сектора", могут быть охвачены определением "публичных должностных лиц" (по примеру пункта 4 статьи 8 Конвенции об организованной преступности).

20. Хотя основной целью конвенции является коррупция в публичном секторе, охват частного сектора представляется оправданным с учетом многогранного характера такой коррупции и взаимодействия между двумя секторами, в рамках которого переплетаются концепции надлежащего управления и надлежащей корпоративной культуры.

#### *Иные виды коррупции помимо подкупа*

21. В то время как применительно к делам о коррупции, связанным с подкупом, можно утверждать, что защищаемый юридический интерес заключается в обеспечении публичной добросовестности, в других делах о коррупции, таких как расхищение и присвоение средств, а также нарушение доверительных отношений, речь может идти об имущественных правах, причем на самом фундаментальном уровне убытки, причиняемые коррупцией, являются результатом неправомерного распределения публичных средств. По этой причине и с учетом многогранного и взаимосвязанного характера коррупционных преступлений, который не позволяет полностью обособить эти виды преступных деяний, было бы вполне уместно учесть в конвенции и другие виды коррупционных преступлений помимо подкупа.

*Возвращение средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупции*

22. Один из наиболее трудных вопросов в связи с борьбой против коррупции, который одновременно является одним из наиболее важных, заключается в способе урегулирования сложных аспектов, связанных с возвращением средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупции. Хотя не следует упускать из виду такие вызывающие беспокойство аспекты, как законные имущественные права и интересы добросовестных третьих сторон, порядок, создающий возможность для возвращения или конфискации доходов незаконного происхождения, полученных в результате коррупции, играет важнейшую роль как с точки зрения предупреждения коррупции, так и смягчения ущерба, причиняемого коррупцией обществу через обусловливаемое ею ненадлежащее распределение публичных ресурсов. С учетом возникающих в этой связи многочисленных сложных вопросов, включая государственный иммунитет и необходимость в установлении процедур для реализации возвращения таких доходов, рассмотреть этот вопрос абсолютно необходимо. Меры, предусматриваемые в этом контексте, должны включать установление надлежащих уголовных и административных санкций в отношении тех юридических и физических лиц, которые способствуют утечке публичных средств, в частности, в тех случаях, когда такие лица не соблюдают стандарты, регулирующие деятельность в их профессиональной области.

23. В этой связи также заслуживает внимание концепция переноса бремени доказывания, с тем чтобы такая концепция могла использоваться в производстве по делам, связанным с коррупцией, с целью возвращения средств незаконного происхождения без нанесения ущерба таким фундаментальным принципам юридической защиты, как презумпция невиновности.

*Уголовные процедуры*

24. Принимая во внимание трудности расследования и преследования, обусловленные характером взяточничества и других связанных с коррупцией преступлений, которые обычно совершаются втайне или в секрете, поскольку все стороны этих преступлений в равной мере заинтересованы в сохранении их тайного характера, могут быть рассмотрены вопросы о введении мер, предусматривающих смягчение наказания и/или иммунитет от преследования в ряде случаев, например применительно к осведомителям.

25. В будущем инструменте могли бы быть также разработаны новые средства преодоления тайного характера коррупции за счет увеличения веса, придаваемого косвенным доказательствам, указывающим на те или иные источники незаконного дохода публичных должностных лиц. Уголовные и/или административные санкции, предусматриваемые для случаев обладания состоянием, происхождение которого не может быть объяснено, – это лишь один из вариантов, который может быть рассмотрен. Другая возможность состоит в разработке мер по лишению публичных должностных лиц и их состояния, происхождение которого не может быть объяснено, если уровень жизни такого должностного лица или распоряжение или владение им финансовыми ресурсами или имуществом не сопоставимыми с его нынешними или прошлыми известными источниками дохода и если такое лицо не в состоянии предоставить

удовлетворительного разъяснения в этой связи. И наконец, вполне может оказаться необходимым переосмысление концепции "мер наказания" как таковой, с тем чтобы приступить к более широкому использованию "имущественных мер наказания" за некоторые виды преступлений в противовес тюремному заключению или же к более широкому использованию сочетания этих мер.

### **III. Международное сотрудничество**

26. С учетом многогранного и расширяющегося международного характера проблемы коррупции важно рассмотреть вопросы международного сотрудничества и другие связанные с этим вопросы, такие как обмен информацией, арест, конфискация и возвращение средств, которые представляют собой доходы от преступной деятельности или которые были незаконно переведены, выдача подозреваемых, оказание помощи развивающимся странам, сотрудничество с соответствующими международными организациями, применение будущего инструмента и контроль за его осуществлением.

### **IV. Контроль**

27. В рамках конвенции должна быть разработана ориентированная на учет конкретных результатов система самостоятельной и/или взаимной оценки антикоррупционной политики. Конвенция может также способствовать практике регулярной оценки объективных показателей уязвимости перед противоправным поведением, в том числе коррупционной практикой.

#### *Примечания*

<sup>1</sup> См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2001 год, Дополнение № 10 (E/2001/30/Rev.1)*, часть вторая, глава I, раздел A, пункт 1.