



Уголовное право, направленное на борьбу с коррупцией, имеет важное значение в любой битве против взяточничества, будь то в государственном или в частном секторе. В настоящей главе прослеживается эволюция уголовного права от его генезиса до воплощения его в виде деятельности органов правопорядка и суда. *(Роль судебной власти рассматривается в Главе 16.)*

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ЗАКОНЫ

Самые тщательно разработанные законы не могут сами по себе контролировать коррупцию¹. В значительной мере нынешний кризис во многих странах проистекает из того обстоятельства, что их законы не применяются на практике. Правовые институты не выполняют своей роли вследствие слабости национальной судебной системы и частично вследствие недостатка воли к укреплению самих институтов.

Тем не менее, разумные правовые рамки представляют собой необходимую отправную точку. Когда законы составлены, они должны быть простыми для понимания и применения.

Активисты борьбы с коррупцией рассматривают ряд законов как имеющих отношение к данному предмету.

Среди них имеются в виду законы, предусматривающие:

- *Доступ к информации (включая законодательство об официальных секретах).*
- *Разрешение проблем конфликтов интересов.*
- *Процессы государственных закупок.*
- *Свобода слова.*
- *Свобода прессы.*
- *Защита разоблачителей и тех, кто подает жалобы относительно злоупотреблений правительства.*
- *Мобилизация гражданского общества.*
- *Демократические выборы.*
- *Запрет тем, кто осужден за преступления серьезного морального значения, такие как изнасилование или кража, занимать должность или претендовать на занятие государственной должности или на должность в компании.*
- *Правила, регулирующие подарки и проявления гостеприимства в отношении государственных служащих.*
- *Создание должности омбудсмена.*
- *Судебный надзор за законностью административных действий.*

В отношении уголовного права существуют восемь общих принципов, которые должны соблюдаться:

- *Соблюдение международных стандартов в области прав человека.*
- *Избежание чрезмерно репрессивных положений.*
- *Четкие руководящие принципы относительно приговоров с тем, чтобы приговоры отличались соответствием.*
- *Консолидация различных уголовных законов, касающихся коррупции.*
- *Регулярный обзор рамок уголовного права.*
- *Специальные положения по делам коррупции, в соответствии с которыми лица должны уточнять происхождение не объясненного богатства к удовлетворению суда.*
- *Арест коррупционных средств и переход их в пользу государства.*
- *Определение коррупции как включающей и передачу, и получение взятки.*

РАЗРАБОТКА ЗАКОНОВ

Уголовное законодательство может выступать в качестве средства, сдерживающего коррупцию, однако лишь в известной мере. Если законы не осуществляются неотвратно или не способны применяться неотвратно, тогда те, кто нарушает эти законы, испытывают небольшое чувство страха, а сами законы могут утратить всякий смысл.

Некоторые рассматривают принятие новых антикоррупционных законов в качестве первого шага в направлении борьбы с коррупцией (хотя многие страны уже имеют ряд законов, которые могут бороться с коррупцией, если будет обеспечено их применение). В результате число законов по наказанию взяточничества и других форм коррупции значительно выросло во всем мире, однако часто при этом не делалось ничего, чтобы обеспечить их применение или обеспечить также и принятие превентивных мер. Принятие нового закона может показаться беззатратным способом принятия мер, однако на практике только это само по себе вряд ли способно что-либо изменить.

Противокоррупционное законодательство обычно направлено против взяточничества, семейственности, конфликтов интересов и фаворитизма в присуждении контрактов или правительственных преференций. Поступая таким образом, некоторые разработчики законодательства пытаются перечислить все воображимые виды деятельности и объявить их все незаконными. Однако коррумпированные люди никогда не отличались недостатком воображения, и они всегда могут

быстро найти пути обхода запретов. Поэтому в целом гораздо более эффективно разработать более общие запрещения – такие, как «злоупотребления государственной должностью в целях личной наживы».

Общие формулировки, такие как эти, охватывают все, но их недостатком является то, что они также могут использоваться и конкурентами в рамках системы, чтобы оспаривать действия, которые по сути дела являются совершенно невинными. Так обстоят дела, особенно если следователи и судьи подвержены политическому и другому давлению. Таким образом антикоррупционный закон может сам по себе превратиться в источник коррупции.

Чтобы избежать таких сценариев, те, кто разрабатывает законы, должны сначала задать себе ряд вопросов:

- *Будут ли институты, которым поручено применение закона, иметь возможности сделать это?*
- *Полны ли ряды полицейских, прокуроров, судов и других правоприменительных учреждений честными, технически компетентными профессионалами? (Опросы во многих странах мира свидетельствуют о том, что, по мнению граждан, полиция и судебная система принадлежат к наиболее коррумпированным институтам).*
- *Являются ли эти официальные лица независимыми от исполнительной власти в теоретическом плане? А в практическом?*
- *Перед кем и каким образом эти лица являются подотчетными?*

Может потребоваться время для того, чтобы создать необходимый потенциал и структуры для справедливого и профессионального правоохранительного процесса. Поэтому разработчики законов должны принимать во внимание любые слабости учреждений, которым поручена правоприменительная деятельность

ПРАВИЛА «СВЕТЛОЙ ЛИНИИ»

В странах с такими институциональными слабостями Всемирный банк предлагает использовать в проекте законодательных положений так называемые **«правила светлой линии»**. Это правила, которые легко понимать, просто применять, и они не требуют вынесения какого-либо суждения, чтобы определить их применение. Такие законы контрастируют с теми, которые содержат стандарты, могущие по-разному истолковываться правоприменительными учреждениями.

Правила «светлой линии» исключают возможность правоприменителей действовать по своему усмотрению, но у этого процесса есть своя цена. Например, если семейственность и фаворитизм при наборе служащих для работы в правительстве представляют собой серьезную проблему, законодательство могло бы запретить государственным служащим нанимать друзей или родственников, если, конечно, они не обладают достаточной квалификацией, чтобы занять такую должность. Однако в этом случае прокуроры и суды должны будут определить, является или нет конкретный родственник квалифицированным лицом и, следовательно, иметь существенные дискреционные полномочия в процессе правоприменения.

Альтернативным образом законодательство, которое вбирает в себя правило «светлой линии», могло бы просто запретить назначение на какую-либо должность какого-либо друга или родственника без каких-либо исключений и квалификаций. В этом случае правоприменители не будут иметь никаких дискреционных полномочий. Если бы имя какого-либо родственника официального лица появилось в платежной ведомости, то нарушение норматива было бы очевидным. Однако если закон содержал исключение для квалифицированных лиц, то аргументы относительно квалификаций кандидата использовались бы для оправдания – и затуманивания картины, связанной с назначением. Без какого-либо исключения нарушение становится ясным для всех; граждане, средства массовой информации и группы контроля могут оперативно определить, серьезно ли настроено правительство относительно принудительного применения антикоррупционных законов.

Однако такие законы являются не гибкими и не допускают каких-либо исключений. Они упрощены (возможно, чрезмерно упрощены) до степени самоуправства. А в случае с законом, направленным против семейственности, правительство вполне может потерять человека, который наиболее подходит для этой работы.

И все же дело в том, что слабые суды, как правило, плохо подготовлены к разработке и введению стандартов, когда они действуют на основе более общих принципов.

Всемирный банк рекомендовал, чтобы страны со слабыми правоприменительными институтами подумали о включении следующих правил «светлой линии» в свои антикоррупционные законы:

- *Правительственные чиновники не могут получать какие-либо подарки, платежи или ценные вещи, превышающие по стоимости небольшую сумму, от кого-либо, кто не является непосредственно членом семьи указанного лица.*

- *Никакой служащий не может владеть прямо или косвенно (иными словами, через семью или других агентов) пакетом акций корпорации или иной организации, затрагиваемой решениями этого служащего.*
- *Каждый год все служащие, доходы которых превышают некоторый уровень заработной платы, должны публично обнародовать все активы, держателями которых, прямыми или косвенными, они являются.*
- *Никакой служащий не может нанимать родственника (с точной спецификацией о том, сколь дальней должна быть степень родства, прежде чем он или она перестанет быть «родственником»).*
- *Все служащие должны обнародовать степень родства с нанятыми людьми и сообщить о наличии родственников в фирмах или организациях, которым они отдают контракт или концессию. (Учитывая, что во многих странах «пул» талантливых работников и фирм-лидеров является небольшим, это правило оставляет принятие решений о коррупции на усмотрение общественного мнения.)*

ПОСТАНОВЛЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ ЗАРАНЕЕ, СПОСОБНЫ ПОМОЧЬ ИЗБЕЖАТЬ ПРОБЛЕМ

Когда в антикоррупционном законе существуют общие положения, создающие широкие дискреционные полномочия, те, кто сомневается в том, как выносить свое суждение по какому-либо вопросу, должны иметь возможность получить совет и руководство у соответствующего правоохранительного учреждения. Если, опираясь на известные факты, правоохранительный орган делает вывод о том, что предложенное действие не является нарушением, служащий будет свободен от какого-либо преследования позднее. Чтобы этот процесс не задержал действия правительства чрезмерным образом, у представителей учреждения можно потребовать вынести постановление по просьбе в установленный период. Если они откажутся это сделать, согласно закону можно будет определить, является ли данная мера законной.

Процедура вынесения постановления «авансом» может также превратить отношения между противниками в отношения сотрудничества, как, например, государственные служащие сотрудничают с должностными лицами по этическому надзору таким образом, что это соответствует закону. В довершение к этому, если позднее вскрывается тот сомнительный факт, по которому не было выдано благословения в виде зара-

нее вынесенного постановления, этот признак говорит о том, что намерение уклониться от соблюдения закона действительно существовало.

Статуты, объявляющие вне закона подкуп, семейственность и другие акты коррупции, должны всегда соблюдаться на основе законов, помогающих обнажить коррупцию.

ВЛАДЕНИЕ БОГАТСТВОМ, ПРОИСХОЖДЕНИЕ КОТОРОГО НЕ ОБЪЯСНЕНО

Часто совершенно очевидно, что государственные чиновники заняты собственным обогащением. Иногда нет необходимости идти дальше, чем парковка, где ставит свою машину таможенный чиновник, чтобы обнародовать свидетельства сказанного. Но как может правоприменительное учреждение заполучить достаточные доказательства, чтобы обеспечить осуждение преступника, не имея свидетельств того, что взятку требовали и взятку дали?

Правовая комиссия по Англии и Уэльсу заявила, что получить осуждение виновного в деле о коррупции «не труднее», чем по какому-либо другому делу, связанному с серьезным экономическим преступлением. Однако данное обстоятельство ставит следующий вопрос: когда количество ресурсов скудное, правоприменительные учреждения не имеют возможности заниматься многими делами, а это означает, что большая часть – или, возможно, вся – административная коррупция сможет оставаться фактически безнаказанной.

В Гонконге (где антикоррупционное законодательство привлекло к себе существенный интерес и соперничество во всем мире), путь вперед был найден². Для государственного служащего стало уголовным деянием иметь богатство, превышающее его официальную заработную плату, если он не может предложить удовлетворительное объяснение факта обладания им таким богатством. Такой подход не только означает, что относительно легко расследовать случаи повторной административной коррупции, но также и служит значительным фактором, расхолаживающим стремление к коррупционным приобретениям.

Во все большей степени признается показательность такого правонарушения в качестве примера для поведения государственных служащих, особенно старших государственных служащих. Вопрос заключается в том, имело ли место нарушение прав человека и основных свобод государственного служащего, обвиняемого в таком правонарушении. Здесь есть два аспекта, которые необходимо рассмотреть: во-первых, это вопрос о том, является ли правонаруше-

ние, выражающееся просто в обладании богатством, превышающем официальное жалование, поводом для судебного разбирательства; во-вторых, это вопрос о том, согласовывается ли помещение бремени необходимости обеспечить защиту «удовлетворительного объяснения» на обвиняемого – с правом презумпции невиновности пока лицо не будет сочтено виновным в соответствии с законом.

Концепция противоправного обогащения была принята и включена в Межамериканскую конвенцию против коррупции, которая именует накопление «значительного прироста» активов каким-либо правительственным чиновником правонарушением, если этот чиновник не может обоснованно объяснить увеличение этого прироста по сравнению с его законными обязанностями и заработками³.

Гонконгское постановление «Билль о правах» в статье 11(1) предусматривает буквально в формулировках Международного пакта, что «всякий, кто обвиняется в уголовном преступлении, имеет право считаться невиновным, пока его/ее невиновность не будет доказана в соответствии с законом»⁴. Через короткое время после того, как «Билль о правах» вступил в силу в Гонконге в 1991 году, высокопоставленные государственные служащие, обвиняемые в обладании чрезмерным богатством, оспорили выдвинутые обвинения посредством аргумента о том, что это является посягательством на их право на презумпцию невиновности.

Суды самой высокой апелляционной инстанции как в Гонконге, так и в Соединенном Королевстве, отклонили это утверждение. Они признали, что в отношении такого типа правонарушения основная ответственность за доказывание существенных моментов, направленных против обвиняемого, за пределами обоснованных сомнений лежит на обвинении. Только тогда, когда обвинение установит, что богатство обвиняемого не могло с разумной точки зрения быть приобретено с его/ее официальной заработной платой, обвиняемый должен представить удовлетворительное разъяснение. Удовлетворительным объяснением будет то объяснение, которое способно оправданно объяснить богатство, превышающее заработную плату. Это такой вопрос, который находится сугубо в сфере познаний обвиняемого.

Однако, требование от обвиняемого предоставить удовлетворительное объяснение нуждается в энергичном оправдании для того, чтобы этот отход от фундаментального принципа верховенства права (что обвинение несет на себе бремя доказательства каждого элемента дела против обвиняемого) был совместим с защитой прав человека.

В чем же состоит это «энергичное оправдание»? Как констатировал Тайный совет в Соединенном Коро-

левстве (говоря об апелляции из Гонконга): «Подкуп есть преступная практика, угрожающая самим устоям любого цивилизованного общества». Совет также подчеркнул, что есть «явное затруднение с доказательствами», когда надо доказать, что государственный служащий требовал или получил взятку. Однако, по словам Тайного совета, существует: «Неотложная социальная потребность ликвидировать зло коррупции в Гонконге». Этой точке зрения вторил Апелляционный суд Гонконга: «Ни у кого не должно быть каких-либо сомнений относительно губительного и коварного характера коррупции». В другом случае Тайный совет заявил, что обсуждение правонарушения, нашедшее свое выражение в необъясненном богатстве, было «явно направлено на то, чтобы отреагировать на случаи, когда – хотя возможно для обвинения было трудно или даже невозможно установить, что конкретный государственный служащий получил какую-либо взятку или взятки – тем не менее, его материальная собственность оценивалась в сумму, которая была непропорциональна его официальной заработной плате и могла на первый взгляд породить впечатление, что данный чиновник коррумпирован»⁵.

Короче говоря, право на справедливое судебное разбирательство и право на презумпцию невиновности (пока не доказано, что ты виновен) требуют, чтобы бремя доказательства лежало на обвинении, но это бремя может быть перенесено на обвиняемого, когда он или она стремится обеспечить себе защиту, ссылаясь на умопомешательство или на ограниченную дееспособность. Положения, которые фиксируют право считаться невиновным, не запрещают презумпции фактического или юридического порядка против обвиняемого, хотя такие презумпции должны быть ограничены разумными пределами, учитывающими важность того, что поставлено на карту, и отстаиваемыми права обвиняемого. Они также не запрещают нарушения строгой ответственности, а именно правонарушения, в которых не зафиксировано преступного намерения со стороны обвиняемого. Однако они действительно налагают некоторые требования свидетельств и процедуры, которые относятся к преследованию коррумпированных⁶.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРЕТЬИХ СТОРОН ДЛЯ СОКРЫТИЯ КОРРУПЦИИ

Коррумпированные чиновники могут также скрывать поступления от коррупции, переводя их друзьям или родственникам, однако по-прежнему сохраняя контроль над этими средствами. В ответ на подобные сценарии национальные законы иногда предусматривают, чтобы активы, которые считаются находящимися

на хранении у третьих сторон, от имени обвиняемого или приобретенные в качестве дара от обвиняемого будут считаться остающимися под контролем обвиняемого. Такая презумпция чаще всего действует в случаях подкупа или необъяснимого чрезмерного богатства, и на нее имеет место ссылка, когда нет каких-либо свидетельств об обратном. Бремя предъявления этих доказательств лежит на обвиняемом.

Является ли так называемое «обратное бремя» посягательством на презумпцию невиновности? Вновь Гонконгский Апелляционный суд избрал разумный подход к этому вопросу, подход, который сбалансировал все представленные интересы.

Прежде чем обвинение сможет полагаться на презумпцию о том, что финансовые источники или собственность находились под контролем обвиняемого, оно, конечно, должно доказать, вне всякого сомнения факты, породившие это. Презумпция должна получить ограничительную конструкцию с тем, чтобы эти факты создали большую вероятность того, что денежные ресурсы или собственность хранятся... от имени обвиняемого или же были приобретены в качестве дара от него. И при ограничительном толковании такого рода презумпция соответствует фундаментальному праву обвиняемого, являясь умеренным ответом на приемы, с помощью которых неразборчивые могли бы слишком легко посмеяться над этими нарушениями⁷.

«ПРЕИМУЩЕСТВА», ИМЕНУЕМЫЕ ВЗЯТКАМИ

В антикоррупционном законодательстве часто находят презумпцию, согласно которой, если обнаружено, что обвиняемый в деле о подкупе дал или принял какую-либо вещь, которая может быть названа «преимуществом», благом, которое не обязательно должно иметь денежное выражение или финансовую деноминацию, такое преимущество будет считаться поощрением или наградой, если не доказано иное. Однако такого рода принцип применяется редко.

Специалист по борьбе с коррупцией Берtrand де Спивиль принадлежит к кругу юристов, которые полагают, что вызов, брошенный такому положению, приведет к успеху на попрание защиты прав человека. Прежде всего, такая презумпция исходит из того, что коррупция является правонарушением, которое обвинение должно доказать. Кроме того, только потому, что подарок был сделан лицом, обвиняемым в коррупции, не означает, что подарок может автоматически ассоциироваться с коррупцией.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА ДЛЯ ВОСТРЕБОВАНИЯ АКТИВОВ

Один из путей возвращения активов противоправной деятельности без обращения к уголовным судам предполагает использование гражданского права, ибо гражданские процедуры не требуют представления доказательств за рамками разумных сомнений, а только лишь на основе равновесия возможностей. Благодаря этому дела легче доказывать. *(Этот вариант описан в Главе 14).*

СДЕРЖИВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Во все большей мере правительства озабочены поощрением частного сектора, в котором нет коррупции. Цель правительств состоит в том, чтобы помочь предприятиям создавать коммерческую среду, характеризующуюся эффективностью и справедливой конкуренцией. Разумные коррупционные законы, применимые к частному сектору, также защищают работодателей от неразборчивых служащих, которые злоупотребляют своими полномочиями для целей личной наживы. Хороший закон, применимый к частному сектору, предусматривает, что:

- *агент (обычно служащий) не может испрашивать или принимать некое благо без разрешения его непосредственного начальника (как правило предпринимателя), занимаясь делами или бизнесом своего непосредственного начальника.*
- *лицо которое предлагает какое-либо благо, также совершает правонарушение⁸.*

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Как только созданы правовые рамки, встает задача добиться того, чтобы эти ограничения заработали. Однако даже здесь коррупция может играть роль. Работа следователей, прокуроров, судей и персонала судов в равной степени сопряжена с риском.

ПОЛИЦЕЙСКИЕ И РАССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ МЕТОДЫ

КОРРУПЦИЯ В ПОЛИЦИИ

Сейчас, когда пишутся эти строки, московская полиция занята расследованием утверждений о том, что

некая банда коррумпированных полицейских обеспечивала то, что на разговорном языке именуется «крышей», т.е. защиту предприятий в обмен на денежные вознаграждения. В течение долгого времени директора магазинов подвергались шантажу, и банда угрожала директорам магазинов тем, что члены их семей будут избиты, если деньги не будут заплачены. В то же самое время в Польше проводились расследования по поводу того, что начальник полиции, который ушел в отставку, сообщил младшему члену правительства о предстоящем рейде полиции. Тот, в свою очередь, передал информацию подозреваемым, которые были членами его политической партии.

На недавней конференции Интерпола комиссар полиции Джулиано Заккарделли, возглавлявший Королевскую канадскую конную полицию, рассказал о таком же тревожном открытии. Инспектор, ведающий отделом по борьбе с наркотиками, принял в качестве подарка билеты на хоккейный матч от одного юриста, профессионального знакомого, который, как было доказано, представлял члена организованной преступной группы. В обмен на дополнительные билеты и в конечном счете деньги юрист требовал кое-какие услуги, включая предупреждения местных наркодельцов относительно предстоящих обысков и поиска наркотиков. В конце концов по мере того, как его соучастие становилось все более интенсивным, инспектор совершил самоубийство в своем офисе в штаб-квартире Королевской канадской конной полиции в Оттаве. Эта трагедия явилась стимулом для проведения крупного расследования коррупции в канадских правоохранительных органах⁹.

Комиссар Заккарделли высказал мысль о том, что для надлежащего, четкого и эффективного функционирования полицейские силы должны руководствоваться четырьмя положениями:

Набор: Существует необходимость не только набирать нужных людей, но, что более важно, отсеивать неподходящих людей. Ценности кандидатов должны отражать ценности организации. Они должны быть абсолютно преданы служению обществу, а не себе или своим личным интересам.

Подготовка: Жесткая программа подготовки может заложить в новобранцах хороший фундамент для работы в качестве полицейских – работы, базирующейся на этическом поведении и честности принятия решений. Эта миссия труднее, чем это может показаться. Традиционно подготовка полицейских носила по своей природе полувоенный характер. Кадетам говорят то, что они будут делать, когда они будут это делать

и как они будут это делать. Проблема в том, чтобы сбалансировать традиционную полувоенную подготовку с ее упором на командование и контроль, с необходимостью внушить новобранцам чувство ответственности и отчетности за их действия. Период подготовки представляет собой оптимальный срок, необходимый для внушения этих ценностей всем и каждому работнику. Если эти ценности не укоренятся здесь, тогда работники могут быть уязвимыми по отношению к коррупции. В дополнение к подготовке новобранцев полицейские офицеры со стажем, которые работают в полиции в течение 20 лет, должны поощряться к тому, чтобы рассматривать их собственную приверженность служению обществу, изучению их этического фундамента, уязвимых моментов, честности, храбрости и убежденности.

Надзор: Честный и здоровый молодой гражданин может быть принят в ряды полиции. Он или она может быть воспитан самым лучшим офицером. Но если имеет место неадекватный надзор на передней линии, где принимаются решения о жизни и смерти, все выдающиеся усилия закончатся неудачей. Одному начальнику трудно узнать достаточно хорошо одного из своих работников, чтобы заметить тонкие изменения в его личности, которые могут указывать на то, что офицер уязвим для коррупции и принимает в ней участие. В этой связи для полицейских управлений будет целесообразно рассмотреть несколько вопросов. Есть ли необходимость бросить серьезный взгляд на то, какая ценность придается времени управляющих? Переключаются ли начальники лишь бумагу, или же они действительно выступают в качестве менторов и смотрят за своим персоналом? Знают ли начальники о сигналах, предупреждающих их о том, что один из их людей, возможно, склонен к коррумпированному поведению или уже отличается таким поведением. Возможно, самое важное – это то, что каждый и всякий контролер ведет за собой людей личным примером? Или же коррупция на работе и на «передней линии» просто является отражением той практики, которая характеризует более высокие эшелоны организации?

Обнаружение: И окончательная область – это область обнаружения и разглашения. Это означает реализацию в вашей организации таких мер, которые способны выявить потенциальную коррупцию и заняться ею надлежащим образом. Например, в Королевской канадской конной поли-

ции офицеры должны сообщать отделу кадров об изменении семейного положения. Это делается для того, чтобы персонал мог знать, не переживает ли какой-либо офицер этап разлучения или развода и не переживает ли он трудности в семейном статусе, которые могут сделать его уязвимым по отношению к коррупции. Задача заключается в том, чтобы использовать эти знания для поддержки данного офицера, и все же и для того, чтобы он осознал свою уязвимость и мог противостоять возможным рискам. Требуется использовать политику и процедуры, которые позволяют выявить ненадлежащее поведение на раннем этапе и на всем протяжении процесса. Управляющие должны оценить, имеет ли их организация эффективные методы для разглашения ненадлежащих действий, а также для управления разглашением любого поведения такого рода. Полицейская культура отражает конфиденциальность, управление информацией и даже секретность. И все же эти часто позитивные качества могут привести к сбою в отчетности и ими могут злоупотреблять для целей сокрытия проблем.

В качестве необходимого барьера для коррупции должен существовать ряд условий прозрачности в деятельности полиции. Такие условия должны включать:

- Законодательный надзор, включая подробные бюджетные расходы в Министерстве внутренних дел
- Экстра-институциональные инспекции и анти-коррупционный контроль со стороны правительственного учреждения
- Специализированную инспекцию в рамках министерства или департамента, ответственного за полицейские силы страны
- Партнерство государственного и частного сектора в мониторинге и оценке полицейских мер против коррупции
- Расширение охвата общественности информацией о полицейской деятельности с упором на анतिकоррупционную программу и ее результаты
- Обмен всей информацией о коррумпированных полицейских и сетях коррупции внутри сил безопасности с управлением генерального прокурора
- Полную информацию о доходах и активах полицейских чиновников, особенно доходах и активах более высокопоставленных чиновников и их ближайших родственников

ИНИЦИАТИВА ИНТЕРПОЛА

ИНТЕРПОЛ (Международная организация уголовной полиции – Интерпол, официальная аббревиатура МОУП-Интерпол) активно выступает за честность в полицейской службе во всем мире. Она не только использует услуги группы экспертов по борьбе с коррупцией, но также и разработала набор стандартов для борьбы с коррупцией в полицейских силах во всем мире¹⁰.

Глобальные стандарты ИНТЕРПОЛА по борьбе с коррупцией в полицейских силах/службах ставят своей целью обеспечить, чтобы полицейские силы государств-членов отличались высоким уровнем неподкупности. Каждое государство-член обязуется рассматривать коррупцию со стороны полицейского чиновника как серьезное уголовное преступление. Другие стандарты включают в себя создание и поддержание высоких стандартов поведения в отношении честного, этического и эффективного выполнения полицейских функций и создание и поддержание эффективных механизмов надзора и обеспечения высокого уровня поведения при исполнении полицейских функций.

ИНТЕРПОЛ в настоящее время разрабатывает пути оказания практической помощи и подготовки сил государств-членов, которые в этом нуждаются.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: ПРОВЕРКА ЧЕСТНОСТИ

Если не раскрыт акт коррупции, то как мы узнаем, что конкретный чиновник является коррумпированным? И, что более важно, как мы можем обеспечить, чтобы эти чиновники не были назначены на должности, на которых они могут причинить еще больший ущерб? И разбирая утверждения о фактах коррупции, высказанные в отношении чиновников, как мы можем обеспечить, чтобы это не повлияло неблагоприятно на моральный дух? А также чтобы жалобщики – и невинные стороны – были защищены? Такого рода утверждения легко высказывать. Если они не опираются на факты, то они способны причинить ущерб.

Дальнейшее осложнение может произойти, когда те, кто высказывает такие утверждения, имеют за плечами историю участия в уголовных правонарушениях, особенно когда их жалобы высказываются против полиции. Это ставит под вопрос доверие к истцу. И поэтому как же возможно представить надежные доказательства (либо честности, либо склонности полицейских к коррупции)? Может ли это быть достигнуто путем, совместимым с конституционными правами полицейских чиновников как граждан, и такими путями, по которым ни истец, ни лицо, замешанное в жалобе, не подвергается внешнему давлению?

В различных частях развитого мира скандалы по поводу коррупции полицейских чинов происходят с известной регулярностью. Безудержная коррупция подвергалась разоблачениям и принимались меры по очистке ее последствий, коррумпированные полицейские подвергались преследованиям и снимались с должности. Однако проходило несколько лет, и происходила новая вереница таких же скандалов.

Сейчас представляется понятным, что это происходит по той причине, что стратегии реформ были сформулированы неправильно. Они основывались на вере в то, что избавления от «гнилых яблок» в виде коррумпированных чиновников будет достаточно, чтобы справиться с проблемой. Сейчас представляется ясным, что недостаточно «вычистить» область, где обнаружены проявления коррупции. Скорее следует разработать системы, которые обеспечивают неповторение случаев коррупции. Именно на важнейшем поле последующих действий и мониторинга проверка честности и достигает своей цели.

Проверка честности сейчас превращается в особенно полезное средство для «очистения» коррумпированных полицейских сил – и для поддержания их «в чистом виде». Цель заключается в том, чтобы проверить честность чиновника, а не в том, чтобы сделать неподкупного чиновника коррумпированным путем создания для него ловушек.

Уголовные кодексы большинства стран содержат так называемые правила «агента-provokatora», которые выступают в качестве судебного ограничителя того, что позволено. Эти правила бывают разными в разных юрисдикциях, но совершенно очевидно, что о них надо помнить.

Конечно, важно обеспечить, чтобы степень существующего соблазна не была экстремальной.

Проверка честности должна разрабатываться и осуществляться очень тщательно. Важно, например, чтобы соблазн, возникающий на пути чиновника, не был столь велик, чтобы побудить даже честного человека предаться этому соблазну.

ПРОВЕРКА ЧЕСТНОСТИ В ГОРОДЕ НЬЮ-ЙОРКЕ

С 1994 года полицейское управление города Нью-Йорка осуществляло весьма интенсивную программу проверки честности.

Бюро «внутренних дел» полицейского управления города разрабатывает фиктивные сценарии, опирающиеся на известные случаи полицейской коррупции, такие, как хищение лекарств и/или наличных денег у уличного продавца наркотиков с тем, чтобы проверить честность чиновников полицейского управления

города Нью-Йорка. Такие тесты тщательно контролируются и записываются с помощью электронного аудио- и видеоборудования и с помощью размещения различных «свидетелей» на конкретном месте и вокруг него.

Полицейское управление Нью-Йорка стремится разрабатывать сценарии как можно более реалистически, и они разрабатываются на основе сбора обширных разведывательных данных и их анализа. Все чиновники осознают, что такая программа существует и что их собственное поведение может время от времени подвергаться такой проверке. Однако им не говорят о частоте таких проверок. (Это породило ощущение, что проверки происходят гораздо чаще, чем на самом деле).

Проверки честности проводятся как на целевой, так и на случайной основе. Иными словами, некоторые тесты ставят своей целью проверить конкретных чиновников, которые подозреваются в коррупции, и обычно это базируется на одном или более утверждениях представителей общественности, уголовных элементов и даже других чиновников.

В довершение к этому некоторые проверки направлены против чиновников, выбранных наугад из базы данных о том, что они занимаются работой, которая чревата некоторыми актами краж и коррупции. Все проверки тщательно планируются, чтобы избежать «ловушек», чтобы никакой чиновник не испытал соблазна совершить некий акт коррупции. Этот сценарий лишь создает реалистические обстоятельства, в которых полицейский чиновник может принять решение о том, чтобы совершить коррупционный акт.

Каждый год в отношении 40 тысяч полицейских чиновников производится 1500 проверок честности. Данные, получаемые в результате таких проверок, обеспечивают надежные эмпирические свидетельства о масштабах коррупции среди чиновников полицейского управления города Нью-Йорка. Полученные результаты были полезными и поучительными.

Процент неудач (т.е. когда субъект совершает коррупционный акт) в целенаправленных проверках является значительным. Примерно 20 процентов чиновников, проверенных на такой основе, не проходят испытания, подвергаются преследованию и удаляются из полицейских сил. Это, как представляется, подтверждает как надежность тщательно проанализированных жалоб общественности, так и утверждений о полицейской коррупции и эффективности конкретных использованных проверок честности.

В результате введения системы число зафиксированных случаев подкупа полицейских чиновников в значительной мере выросло.

Никакой полицейский чиновник в настоящее время не знает о том, является ли сделанное ему или ей предложение проверкой честности. Полицейские чиновники полагают, что лучше быть в безопасности и сообщить об инциденте, нежели рисковать, относясь к нему как не имеющему отношения к делу, не говоря уже о том, чтобы принять это предложение.

Несмотря на сравнительно большое число тех, кто не сдает целенаправленный экзамен, лишь примерно 1 процент полицейских чиновников, подвергающихся проверке, не сдает экзамен. Представляется, что это подтверждает давнюю точку зрения полицейских управлений города Нью-Йорка о том, что огромное большинство полицейских не коррумпировано.

В дополнение к представлению ценных эмпирических свидетельств о масштабах коррупции среди полицейских чиновников проверка честности преподнесла очень полезные уроки относительно сильных и слабых сторон надзора и контроля за полицейскими чиновниками на местах. Такие уроки используются для улучшения подготовки и проведения более эффективной политики, чтобы полицейские услуги обеспечивались эффективно и честно.

Вне всякого сомнения проверка честности является мощным средством, сдерживающим коррупцию.

Полицейское управление Нью-Йорка было свидетелем драматического роста числа сообщений полицейских о попытках подкупа или иного коррумпированного поведения представителей общества и/или других чиновников со времени введения в действие программы проверки честности. Некоторая часть этого роста несомненно связана с тем фактом, что чиновники полицейского управления Нью-Йорка озабочены тем, что их действия могут быть подвергнуты мониторингу и что даже несообщение о связанном с коррупцией инциденте могло создать для них перспективу дисциплинарного действия.

Полиция Большого Лондона приступила к осуществлению схожей программы проверки честности, осуществляемой специализированными внутренними подразделениями по борьбе с коррупцией. Сообщения указывают на то, что лондонская полиция получает некоторые из таких же благ, как и полицейское управление города Нью-Йорка.

В тандеме должны действовать независимые советы по жалобам на полицию. Полиции нельзя давать возможность расследовать жалобы на себя. В советах должно быть представлено само гражданское общество, чтобы заверить общественность в том, что избранные процедуры являются тщательными и надлежащими.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: БОЛЕЕ ШИРОКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОВЕРКИ ЧЕСТНОСТИ

Концепция не должна ограничиваться полицейской деятельностью. В некоторых странах скрытые телевизионные камеры используются и в обычном процессе уголовных расследований с тем, чтобы контролировать противоправные действия, имеющие место в офисах судей. Эти телекамеры отразили коррупционные сделки, совершаемые между судьями и представителями юридической профессии. Представляется также, что это имеет потенциал для использования в других областях, в которых государственный сектор осуществляет прямые сделки с представителями обществности, особенно таможами.

Было бы также интересно увидеть последствия такого же самого подхода в области международных контрактов на государственные закупки. По такому сценарию крупные международные корпорации, участвующие в торгах за получение правительственных контрактов в некой развивающейся стране, будут знать, что им придется состязаться с программой проверки честности. Они будут знать о том, что после дачи любой взятки (или даже в случае отказа сообщить о том, что у них вымогают взятку), они мгновенно выставят себя в качестве коррумпированной компании и будут занесены в некий черный список. Будет простым делом – использовать проверку честности для выявления и удаления младшего персонала, который берет большое количество мелких взяток. И все же младшие должностные лица не составляют суть проблемы коррупции. Будет более затруднительно адаптировать методологию для борьбы против тех старших должностных лиц, которые участвуют в небольшом числе в высшей степени выгодных сделок. Те возможности, которые этот метод предоставляет для большей части мира, еще предстоит подвергнуть тщательному исследованию. Однако даже на первоначальном этапе внедрения программа проверки честности станет эффективным средством борьбы с мелкой коррупцией и понижением ее уровня.

Проверка честности должна разрабатываться и проводиться весьма тщательно. Важно, например, чтобы соблазн оказавшийся на пути официального лица не был столь большим, чтобы совратить даже честного человека. Цель этой акции – проверить честность чиновника, а не превратить честного чиновника в коррумпированного через процесс искушения. Более того, большинство стран имеют в своих уголовных кодексах правила «агента-provokatora», которые выступают в качестве судебного сдерживающего средства по отношению к тому, что разрешено, и эти правила бывают различными в зависимости от конкретной юрисдик-

ции, но о них, по всей вероятности, следует помнить. Важно обеспечить, чтобы степень соблазна не была экстремальной.

После такой констатации не остается сомнения в том, что опыт Нью-Йорка продемонстрировал, что проверка честности, проведенная надлежащим и честным образом, потенциально является в высшей степени эффективным оружием для «запуска» кампании по борьбе с системной коррупцией во многих общественных учреждениях.

МЕТОДЫ РАССЛЕДОВАНИЙ: ТАЙНЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

Тайные расследования обычно связаны с проверкой честности, но в них нет элемента случайности. Эти расследования ставят своей целью лишь найти то, что неправильно и не устанавливать, что идет хорошо и кто является честным.

Существует ряд рисков, которые должны быть уменьшены, и страны должны иметь четкие руководящие принципы для такого рода расследования. Риски могут включать в себя:

- *ущерб, наносимый сотрудником, работающим под прикрытием*
- *ущерб частным лицам и предприятиям, а также риск ответственности за потери, которые понесло правительство*
- *вторжение в частную жизнь*
- *«ловушку» (т.е. создание правонарушения, которое вряд ли могло иметь место в противном случае, как например предложение очень большой взятки)*
- *тайных служащих или сотрудничающих лиц, которые активно участвуют в той деятельности, которая становится целью проведения операции.*

Обычно считается целесообразным, чтобы человек, по всей вероятности, прокурор – если таковой есть в той ситуации – участвовал в осуществлении надзора за расследованием. Это позволит обеспечить, чтобы полученные показания относились к делу и были бы допустимыми в судебном разбирательстве, и чтобы они были такого качества, которое способно обеспечить осуждение.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО МОЖЕТ ПОМОЧЬ

Группы гражданского общества могут быть полезными для полицейских сил и способствовать сокращению пропасти, которая существует во многих странах между народом и теми, кто отвечает за его защиту. Одна такая группа, «Трансперенси интернэшнл» Чешской Республики (ТИЧ) провела обзор антикоррупционных стратегий в полиции в 25 странах. Эти данные содержатся в публикации ТИЧ под названием «Crossing the Thin Blue Line» («Пересекая тонкую синюю линию»).

ТИЧ в настоящее время разрабатывает антикоррупционную стратегию для чешской полиции и делает это в сотрудничестве с представителями всех секторов общественной жизни, таких как Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Президиум полиции, чешская полиция, Бюро генерального прокурора, судьи, канцелярия Президента, Омбудсмен, Комиссар правительства по правам человека, а также неправительственные организации, такие как Чешский Хельсинкский комитет, «Люди в нужде» и гражданские юридические наблюдатели.

Одно мероприятие, рассматриваемое в качестве весьма эффективного – это введение регулярной подготовки в области честности и этики для полиции и учащихся в полицейских школах. ТИЧ инициировала шаги в направлении внедрения этих элементов в чешскую полицию посредством пилотного курса для преподавателей полицейской школы¹¹.

ПРОКУРОРЫ

Верховенство права требует, чтобы процессы судебного преследования со стороны государства проводились справедливо и разумно.

Начало обвинительных процедур – или же отказ начать процедуру обвинения – не должно быть мотивировано ненадлежащими, в частности, политическими соображениями, а скорее общественным интересом и потребностью в справедливости. Несомненно, дискреционные полномочия для судебного преследования представляют собой одну из наиболее сложных областей права. Этот вопрос представляет собой ключевой момент верховенства права.

Ясно, что такие соображения, как возможное политическое преимущество или недостаток или же раса, происхождение или религия подозреваемого лица не имеют совершенно никакого отношения к делу. Однако, другие существенные области, которые могут повлиять на процесс принятия решений, могут быть разрешены только посредством опоры на независимое суждение.

Чтобы осуществлять процесс принятия решений справедливо и прозрачно, государственный прокурор не должен получать указания со стороны какой-либо политической партии или группы интересов. Например, сербский закон об управлении государственного прокурора предусматривает, что управление является автономным агентством и что использование любого государственного управления, средств массовой информации или любого публичного заявления, могущего повлиять на управление, запрещено так же, как любая другая форма влияния.

Управление государственного прокурора может быть приравнено к высокой судебной инстанции, и в качестве таковой отчетность может быть обеспечена посредством положений, требующих обоснованного снятия с должности.

Четкие руководящие принципы, доступные как для лиц юридической профессии, так и для более широкой публики, должны определять, какие правонарушения должны приниматься во внимание при принятии решения о выдвижении обвинения и что должно быть исключено.

Документ под названием Международные руководящие принципы относительно роли прокуроров был разработан 8-м Конгрессом ООН о предотвращении преступности и обращении с правонарушителями, в Гаване, Куба, в 1990-м году¹².

Седьмой конгресс ООН призвал к разработке руководящих принципов, касающихся отбора, профессиональной подготовки и статуса прокуроров, их задач и поведения, средств повышения их вклада в плавное функционирование системы уголовного правосудия и их сотрудничества с полицией, охвата их дискреционных полномочий и их роли в уголовных процедурах, а также возможности представлять доклады для будущих конгрессов ООН.

Принятые в Гаване руководящие принципы ООН включают следующее:

10. *Должность прокуроров должна быть строго отделена от судебных функций.*
11. *Прокуроры должны играть активную роль в уголовных процедурах, включая создание обвинения и там, где это разрешено по закону или соответствует местной практике, в расследовании преступлений, надзоре за законностью этих расследований, надзоре за осуществлением судебных решений и осуществлении других функций в качестве представителей интересов общества.*
12. *Прокуроры в соответствии с законом выполняют свои функции справедливо, последовательно и оперативно, а также уважают и защищают человеческое достоинство и под-*

держивают права человека, таким образом содействуя обеспечению должного судебного процесса и плавного функционирования системы уголовного правосудия.

13. *При выполнении своих функций прокуроры должны:*
 - (а) *Осуществлять свои функции беспристрастным образом и избегать всякого рода политической, социальной, религиозной, расовой, культурной, сексуальной и любой другой дискриминации.*
 - (б) *Защищать интересы общества, действовать объективно, надлежаче учитывать положение подозреваемого и жертвы и уделять внимание всем относящимся к делу обстоятельствам, независимо от того, играют ли они на руку или действуют против интересов подозреваемого.*
 - (в) *Сохранять конфиденциальность вопросов, находящихся в их ведении, если только выполнение долга или потребности правосудия не потребуют иного.*
 - (г) *Рассматривать жалобы и озабоченности жертв, когда затронуты их личные интересы, и обеспечить, чтобы жертвы были информированы об их правах в соответствии с Декларацией основных принципов справедливости для жертв преступлений и злоупотреблений властью.*
14. *Прокуроры не иницируют и не продолжают судебное преследование и предпринимают все усилия для того, чтобы укреплять процедуры, когда беспристрастное расследование показывает, что обвинение было выдвинуто необоснованно.*
15. *Прокуроры должны уделять надлежащее внимание судебному преследованию за преступления, совершенные государственными должностными лицами, особенно за коррупцию, злоупотребление властью, серьезные нарушения прав человека и другие преступления, признанные международным правом, и в тех случаях, когда есть полномочия по закону и в соответствии с местной практикой, расследованию таких правонарушений.*
16. *Когда прокуроры получают информацию против подозреваемых, о которой им известно или относительно которой они полагают на разумных основаниях, что она была приобретена через использование незаконных методов, которые представляют собой серьезное нарушение прав человека, подозреваемого, особенно когда речь идет о пытке или жестоком, бесчеловечном и унижительном обра-*

нии или наказании или о других нарушениях прав человека, они должны отказываться использовать такую информацию против кого-либо иного, кроме тех, кто использовал такие методы, или же информировать суд соответствующим образом и должны предпринимать все необходимые шаги, чтобы обеспечить, чтобы те, кто несет ответственность за использование таких методов, предстали перед правосудием.

17. *В странах, где прокуроры наделены дискреционными функциями, закон или опубликованные нормы или правила предусматривают руководящие принципы для укрепления справедливости и соответствия подхода в принятии решений в процессе судебного разбирательства, включая учреждение или отказ от судебного преследования¹³.*

К сожалению, прокуроры также могут быть и слабым звеном в цепочке, ведущей к осуществлению законов против коррупции. Есть примеры того, как прокурорские работники брали взятки, оказывались под политическим давлением, становились объектами угроз и снимались с должности, если выдвижение обвинения оказывалось эффективным.

Сохранение дискреционных полномочий для судебного преследования имеет важнейшее значение. Прокурор после тщательного рассмотрения доказательств должен решить, достаточен ли объем доказательств для того, чтобы предъявить обвинение, и даже если его действительно достаточно, то диктуют ли интересы общества, чтобы обвинения не были выдвинуты. В качестве примеров этого последнего случая можно подумать о том, что в высшей степени дорогостоящие судебные процедуры неоправданны, когда правонарушение фактически имеет тривиальный характер; и, наоборот, обвиняемый может иметь столь слабое здоровье, что привлечение его или ее к участию в судебном разбирательстве будет угнетать присутствующих и оскорблять ценности общества.

В решительном усилии по повышению уровня стандартов во всем мире Международная ассоциация прокуроров была создана в июне 1995 года и официально приступила к работе в сентябре 1996 года на своем первом общем собрании в Будапеште.

Одна из самых важных целей ассоциации состоит в том, чтобы «... развивать и укреплять эти стандарты и принципы, которые в целом признаются в международном плане как необходимые для надлежащего и независимого судебного преследования за правонарушения». В 1999 году она приняла Стандарты профессиональной ответственности Международной ассоциации прокуроров и Заявление о важнейших обязанностях

и правах прокуроров. Это заявление должно было послужить международным критерием поведения для прокуроров и прокурорских служб. Это рабочий документ, используемый прокурорскими службами при разработке их собственных стандартов.

Отредактированный вариант гласит:¹⁴

1. Профессиональное поведение

Прокуроры должны во всякое время поддерживать честь и достоинство своей профессии и всегда вести себя профессионально в соответствии с законом и правилами и этикой своей профессии. Во всякое время они должны демонстрировать высочайшие стандарты честности и прилежание и стремиться быть, как и походить на тех, кто является последовательным, независимым и беспристрастным. Они должны всегда отстаивать право обвиняемого на справедливое судебное разбирательство и, в частности, обеспечить, чтобы обнародовались доказательства, благоприятные для обвиняемого в соответствии с законом или потребностями справедливого судебного разбирательства. Прокуроры должны всегда служить интересам общества и отстаивать эти интересы, а также уважать, защищать и поддерживать универсальную концепцию человеческого достоинства и прав человека.

2. Независимость

Использование прокурорских дискреционных полномочий, когда это разрешено конкретной юрисдикцией, должно осуществляться независимо и быть свободным от политического вмешательства. Если непрокурорские власти имеют право дать общие или конкретные инструкции прокурорам, то такие инструкции должны быть:

- *прозрачными*
- *соответствующими законной власти*
- *следовать установленным руководящим принципам обеспечения актуальности и восприимчивости прокурорской независимости.*

Любое право непрокурорских властей направлять определение процедур или останавливать законно учрежденные процедуры должно осуществляться таким же образом.

3. Беспристрастность

Прокуроры должны выполнять свои обязанности без страха, без услуг кому-либо или ущерба кому-либо и, в частности, выполнять свои функции беспристрастным образом. Они должны оста-

ваться незатронутыми индивидуальными или сектантскими интересами и давлением со стороны общества и средств массовой информации и исходить только из общественных интересов. Они должны действовать объективно и стремиться обеспечить, чтобы все необходимые и обоснованные расследования были проделаны, и чтобы результат был обнародован, указывает ли это на виновность или невиновность подозреваемого. Они должны всегда стремиться к поиску истины и помогать суду прийти к истине и воздать по справедливости жертве и обвиняемому в соответствии с законом и требованиями справедливости.

4. Роль в уголовных разбирательствах

Прокуроры должны:

- выполнять свои функции справедливо, последовательно и оперативно, объективно, беспристрастно и профессионально
- открывать разбирательство только когда дело хорошо обосновано в смысле доказательств, которые обоснованно считаются разумными и допустимыми в суде, а не продолжать разбирательство в отсутствие таких доказательств
- обеспечить, чтобы на протяжении всей процедуры производство по делу продвигалось твердым, но справедливым образом, а не за пределами того, что указывается в доказательствах
- гарантировать права обвиняемого в сотрудничестве с судебной инстанцией и другими соответствующими учреждениями
- обнародовать для обвиняемого соответствующую досудебную и полезную информацию столь скоро, сколь это в разумной степени возможно в соответствии с законом или требованиями справедливого судебного разбирательства
- отказываться использовать доказательства, которые в разумной мере считаются приобретенными через использование незаконных методов, которые представляют собой серьезное нарушение прав человека, подозреваемого и, в частности методов, которые представляют собой пытку или жестокое обращение.

5. Сотрудничество

Чтобы обеспечить справедливость и эффективность судебного преследования прокуроры должны сотрудничать с полицией, судами, представителями юридической профессии, защиты, общественных защитников и других правительственных учреждений, будь то национальных или

международных, и оказывать помощь прокурорским службам и коллегам из других юрисдикций в соответствии с законом и духом взаимного сотрудничества.

6. Наделение полномочиями

Чтобы обеспечить способность прокуроров выполнять их профессиональные обязанности независимо и в соответствии с этими стандартами, прокуроры должны быть защищены от произвольных действий со стороны правительств. В целом они должны иметь право на:

- выполнение своих профессиональных функций без запугивания, препятствий, преследования, ненадлежащего вмешательства или неоправданной обязанности отвечать на гражданские, уголовные и другие виды ответственности
- физическую защиту властями, когда их личная безопасность и безопасность их семей оказывается под угрозой в результате надлежащего осуществления их прокурорских функций
- разумные условия службы и адекватное вознаграждение, соизмеримое с критической ролью, выполняемой ими, и чтобы их заработная плата и другие блага не были сокращены самоуправным образом
- разумный и регулируемый срок занятия должности, уход на пенсию по возрасту с учетом условий занятости или избрания в некоторых случаях
- назначение и продвижение по работе на основе объективных факторов и в особенности профессиональной квалификации, способности, целостности, результатов и опыта, а также в соответствии со справедливыми и беспристрастными процедурами
- оперативные и справедливые слушания, базирующиеся на законе или правовых нормативах, где дисциплинарные шаги требуются в соответствии с жалобами, в которых есть утверждения о действиях за пределами диапазона надлежащих профессиональных стандартов
- объективную оценку и решения в ходе дисциплинарных слушаний
- формирование и вступление в профессиональные ассоциации и другие организации, представляющие их интересы с тем, чтобы развивать их профессиональную подготовку и защищать их статус
- освобождение от необходимости исполнения незаконного приказа или приказа, противореча-

щего профессиональным или этическим стандартам.

В Словении были предприняты усилия по ликвидации политического влияния на назначения и продвижение прокуроров. Был принят закон об изменениях и поправках к Закону «О государственном прокуроре» (OG No 110/02), согласно которому прокуроры будут назначаться и продвигаться по службе на основе предложений, поступающих от совета государственного прокурора. В совете семь членов, и все они государственные прокуроры. Генеральный прокурор и его/ее заместитель всегда из членов совета. Один член назначается министром юстиции из глав прокурорских округов. Четыре члена совета назначаются государственными прокурорами, которые на занимают старших должностей.

Предложение совета о назначении или продвижении какого-либо прокурора по службе представляется министру юстиции, который должен утвердить предложение в случаях продвижения по службе. В случаях назначения нового прокурора министр имеет полномочия отклонить предложение, однако обязан его утвердить, если совет представит то же предложение еще раз и получит поддержку двух третей членов совета. Затем министр должен представить предложение правительству для окончательного решения. Новая система в значительной мере сократила возможное политическое влияние на назначение и продвижение кадров по службе¹⁵.

НЕЗАВИСИМЫЕ ПРОКУРОРЫ

Иногда уверенность общества в справедливости и открытости систем отчетности зависит только от доверия, которое они испытывают в отношении лиц, которым поручено расследование особенно спорных вопросов. Более того, если эти вопросы фактически затрагивают внутренние механизмы работы правительства или даже сам судебный расследовательский процесс, то те, кто обычно исполняют долг по расследованию, обнаружат, что находятся в ситуации, в которой они не могут выполнять свои обязанности, пользуясь доверием и поддержкой общества. Проблемы таких ситуаций можно решать путем создания комиссии по расследованию.

Однако, когда существуют подозрения относительно уголовно наказуемого поведения, комиссия по расследованиям может столкнуться с препятствиями в ее работе, если она пытается выполнять свои задачи и в то же самое время защищать основное конституционное право подозреваемого на справедливое судебное разбирательство. «Специальный обвинитель» – это

общественная должность, которая использовалась в Соединенных Штатах с известной степенью успеха (например, при разоблачении Уотергейтского скандала). Это возможная альтернатива комиссии по расследованиям.

В некоторых правовых системах предусматривается существование независимого прокурора в дополнение к государственному прокурору. Было отмечено, что такой подход оправдан, когда обвинения и расследование коррупции затрагивают высшие эшелоны правительства. В таких обстоятельствах общество может не доверять способности административного аппарата правительства расследовать свою собственную деятельность.

Законодательство, позволяющее назначать независимых прокуроров, может являться полезным пополнением арсенала расследовательских или прокурорских методов работы. В настоящее время все большее число государств проявляет интерес к этой модели. Существование законодательства, позволяющего назначать независимых прокуроров, может являться полезным дополнением для коллекции расследовательских или прокурорских методов в арсенале страны. В качестве таковых растущее число государств проявляет интерес к этой модели. Однако следует отметить, что когда возникает событие, которое оправдывает назначение независимого прокурора, обычно слишком поздно создавать такой пост, если он еще не существует. Поспешное назначение может привести к появлению неадекватного законодательства, определяющего полномочия независимого прокурора. А это, в свою очередь, может усиливать политические подозрения о том, что «конструкция» должности, возможно, представляет собой нечто меньшее, чем то, что действительно требуется для профессионального и независимого исполнения обязанностей. Если такая должность необходима, то она должна быть создана в атмосфере, не перегруженной скандалом. Уроки, извлеченные из предпринятых действий, а также затраты налогоплательщиков на содержание общественных прокуроров, назначенных во время администрации президента Билла Клинтона, также следует учитывать.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПОМОЩЬ

Как правило, законы страны прекращают свое действие на границах страны. Это порождает целый диапазон возможностей для коррумпированных чиновников и уголовных преступников, использующих недостатки в эффективности национальной юридической системы, когда события имеют место за ее границами или же – что более обычно – когда финан-

совые выгоды от коррупции могут быть репатрированы из страны.

СУДЕБНАЯ ПОМОЩЬ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

Реформатор должен будет проделать аудит процедур, используемых его страной для получения (и доставки) правовой помощи для других стран и охватить такие вопросы, как выдача преступников, находящихся в розыске, поиск доказательств за рубежом, получение доказательств за рубежом, а также арест и возвращение противоправной собственности из-за рубежа.

В настоящее время широко признается, что интернационализация преступности (включая незаконный оборот наркотиков, финансовое мошенничество и терроризм) диктует необходимость того, чтобы страны пересмотрели свое традиционное нежелание добиваться применения уголовных законов других стран и оказывать взаимную юридическую помощь друг другу в соответствующих случаях. Такое сотрудничество должно обеспечиваться либо договором, либо параллельным законодательством, которое отражает наилучшую международную практику (включая соблюдение международных норм в области прав человека).

Однако, как правило, нет возможности для того, чтобы государство оказало помощь другому государству, которое не в состоянии оказать аналогичную помощь. Таким образом, специальные процедуры или права расследования (как, например, принудительный допрос) могут и не существовать в иностранном государстве, даже если они существуют в собственной стране прокурора.

Прежде чем большинство государств сможет предложить сотрудничество в каком-либо конкретном расследовании, правительство или судебная инстанция соответствующей страны должны быть уверены в том, что стандарты правосудия и отбытие наказания в запрашивающем государстве таковы, что возвращение беглеца соответствует интересам правосудия.

Также будет необходимо решить некоторые вопросы процессуального характера, включая определение о том:

- *имеют ли суды в указанной стране законное право выступать в качестве юрисдикции в отношении событий, которые имели место*
- *что расследование, судебное преследование или производство по факту совершения преступления имеет политическую мотивацию*
- *что используется обычная судебная процедура (т.е. не какие-то специальные военные или иные судебные инстанции)*

- *что правонарушение, по поводу которого производится судебное разбирательство, фактически было правонарушением в то время*
- *что верховенство права соблюдается. (Ряд стран также требует заверений в том, что смертная казнь не будет применена или что телесное наказание не будет иметь место.)*

В довершение к этому, если конкретное дело требует обеспечения взаимной юридической помощи, то утверждаемое ненадлежащее поведение должно, как правило, быть признано в качестве составляющего правонарушения в обеих заинтересованных странах (что известно под названием критерия «**двойной преступности**»). Правонарушение также должно повлечь наказание определенного уровня, обычно, по крайней мере один или два года тюремного заключения.

Технический характер работы означает, что следует накопить экспертные познания в области международной взаимной юридической помощи. Ясно, что это может явиться некой ролью для дипломатической службы страны при формулировании и обработке таких просьб.

Обычно полицейские бюджеты и институциональные процедуры, лежащие в основе организации иностранных отношений, не позволяют расследователям обращаться с просьбами о помощи со стороны иностранного государства без какой-либо формы проверки. Как правило, в каждой стране есть какой-либо орган центральной власти для того, чтобы обрабатывать все просьбы относительно помощи в расследованиях для того, чтобы детали, представленные в поддержку таких запросов, отвечали всем правовым требованиям, как местным, так и иностранным. Хотя такая инстанция может уже существовать для обслуживания просьб, выдвигаемым по другим договорам, ее персоналу во многих случаях будет требоваться значительный уровень подготовки для того, чтобы процедуры взаимной юридической помощи срабатывали столь оперативно и эффективно, сколь они должны.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ

Многие страны движутся в направлении развития формализованных соглашений по международной помощи, которые могут еще туже затянуть петлю на шею международной коррупции. Совет Европы предложил определить рамки взаимной юридической помощи, что и было воплощено странами Содружества в 1986 году. В свою очередь, этот труд был адаптирован Организацией Объединенных Наций с тем, чтобы обеспечить положения о помощи для Конвенции ООН против

незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года.¹⁶

С того времени под эгидой Организации американских государств в 1996 году была принята Межамериканская конвенция против коррупции для борьбы с внутренними и транснациональными актами коррупции.¹⁷ Данный договор не только содействует возврату похищенных денежных средств, но также и заявляет, что коррупционные правонарушения не могут рассматриваться как «политические» по своему характеру. Поэтому те, кого обвиняют в таких правонарушениях, подлежат экстрадиции в их собственные страны и при этом не имеют возможности прятаться за знакомым щитом «политического преследования». Новая Конвенция ООН против коррупции ставит своей целью поднять уровень взаимной помощи (и, в частности, возврат украденного богатства из-за рубежа) на большую высоту.

Коррупцию также называют препятствием на пути к расширению Европейского союза, что, следовательно, является дополнительным фактором в общеевропейских усилиях по борьбе с коррупцией. Эти усилия привели к принятию ряда конвенций, заключенных совместно с Советом Европы, а именно:

- *Конвенция об отмывании, поиске, захвате и конфискации прибылей, полученных от преступности, 1990 года*¹⁸
- *Конвенция уголовного права по коррупции 1999 года*¹⁹
- *Конвенция гражданского права по проблемам коррупции 1999 года*²⁰
- *Соглашение о создании «Группы государств против коррупции – ГРЕКО»*²¹

Согласно Конвенции уголовного права по проблемам коррупции, каждый участник соглашается принять совокупность мер на национальном уровне для борьбы с коррупцией в общественной жизни, в государственном управлении и в частном секторе. Корпорации должны превратиться в субъекты уголовного права, и должны быть приняты меры для содействия сбору доказательств и конфискации незаконно полученных средств. Хотя эти вопросы, по сути дела, являются вопросами национального права, они в значительной мере будут содействовать применению уголовного права в международном плане. Осуществление конвенций уголовного права контролируется членами Группы государств против коррупции (ГРЕКО), которые осуществляют мониторинг не только этой конвенции, но также и других мер, разработанных Советом Европы в рамках его плана действий против коррупции.

Конвенция гражданского права по проблемам коррупции представляет собой уникальную попытку заняться вопросами, касающимися гражданского права, предусматривающего средства для исправления положения жертв через гражданский процесс. Она рассматривает такие вопросы, как компенсация ущерба и потери, понесенные жертвами, ответственность (включая ответственность государства) за акты коррупции, совершенные государственными чиновниками, действительность контрактов, защита служащих, которые сообщают о коррупции, четкость и точность отчетов и аудитов.

ВОЗВРАЩЕНИЕ НЕЗАКОННЫХ АКТИВОВ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

Поступления от крупномасштабной коррупции часто складываются на банковских счетах в промышленно развитых странах, и используются методы отмывания денег (совершенствуемые в основном коррумпированными бухгалтерами, юристами и банкирами, которые безмерно счастливы обслуживать наркоторговцев и не задавать никаких вопросов). Поэтому необходимость сдерживания, не менее чем правосудие, диктует необходимость того, чтобы страна попыталась поставить себя в положение, в котором она сможет применить уголовные и прочие процедуры против таких лиц и вернуть украденные активы посредством мероприятий с оказанием международной помощи.

На арене международной юридической помощи также важно, чтобы блюстители порядка шли в ногу с последними международными событиями и отказались от вековой веры, что как только деньги ушли из страны, за ее пределами нет никого, кто способен помочь вернуть их. Во все большей мере страны с существенными финансовыми секторами сейчас предлагают некоторые формы помощи. Например, швейцарское правительство сейчас будет оказывать помощь, если имело место определение суда о том, что деньги были украдены.

ТАЙНЫЕ БАНКОВСКИЕ СЧЕТА И «ОФФШОРНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ЦЕНТРЫ»

Особая проблема в данном случае заключается в том, что иностранное государство может, создавая себе репутацию финансового центра, поставить себя в положение, когда оно сможет содействовать отмыванию денег, украденных государственными чиновниками в других странах. В таких центрах существуют законы о секретности, которые затрудняют или делают невозможным отслеживание денежных средств и тем

самым создают надежное пристанище для коррумпированных лиц в других странах.

Все страны имеют законы о банковской тайне, и поэтому законные интересы неприкосновенности частной жизни защищены. Во многих странах люди любят сохранять конфиденциальность своих сбережений и своего финансового положения. Эти банковские законы не ставят своей целью сделать так, чтобы клиенты банка могли избежать или даже уклониться от сбора налогов, и счета обычно подлежат инспекции со стороны местных властей по бюджетным доходам.

Однако некоторые страны обеспечивают гораздо большую защиту, чем та, что в разумной степени оправдана, и их законы могут жестоко эксплуатироваться профессиональными консультантами наркоторговцев и коррумпированных высокопоставленных чиновников. Они наживаются на давно бытующем мнении в международном плане, что не делом какой-либо одной страны является помощь другой стране в сборе ее бюджетных доходов. Режимы «тихих налоговых гаваней» позволяли эксплуатировать эту слабость и даже пытаться блокировать возможность выяснить, кто является бенефициарным владельцем счетов. Например, можно утверждать, что реестр акций считается секретом в конкретном налоговом убежище, и, следовательно, его содержание не может быть разглашено без навлечения на себя уголовных санкций. Если лицо ответило на вызов из второй страны разгласить информацию о счете, гласит этот аргумент, то оно берет ответственность на себя.

Методы отмывания денег используются не только после преступления, но также и в течение преступления и даже до сделки. С тем, чтобы скрыть происхождение и местоназначение денег для подкупа, финансовые потоки направляются через страны, не имеющие всеобъемлющей и эффективной системы обнаружения отмывания денег и схожих незаконных денег.

Финансовый сектор в этих странах, как правило, отличается недостаточным регулированием и надзором, их законодательство не гарантирует доступ судебных властей к информации, а их законы о компаниях допускают создание подставных компаний и трестов, скрывающих принадлежность бенефициаров транзакций и фактических владельцев средств. Акции на предъявителя (когда владение акциями компании переходит к другому лицу путем передачи письменного документа, подобно денежным средствам) и сберегательные книжки на предъявителя (когда владение счетом и номерным кодом доступа означает фактическое владение самим счетом) используются весьма часто.

Со времени создания Рабочей группы по финансовым действиям, что явилось инициативой «Большой семерки» в 1989 году, был принят ряд международных

мер с тем, чтобы признать процесс отмывания денег, происхождение которых кроется в наркоторговле «или иной преступной деятельности», уголовным преступлением.²² В результате этого по крайней мере 40 стран, включая почти все страны-члены ОЭСР, приняли законодательство и другие административные мероприятия с тем, чтобы иметь возможность отслеживать денежные потоки, проходящие через их банковские системы.

Эти процедуры нуждаются в наличии коммерческих банков с тем, чтобы сообщать о получении депозитов, которые могут иметь преступное происхождение, центральному банку или национальному управлению уголовной разведки. В случае с Европейским союзом эти мероприятия нашли свое отражение в директиве, которая является обязательной для всех государств-членов. Однако остаются страны, которые еще не стали рассматривать отмывание денег как одно из главных преступлений и поэтому не способны (или не желают) оказывать взаимную правовую помощь, когда другая страна выдвигает обвинения в отмывании денег.

ОТМЫВАНИЕ ДЕНЕГ

Были разработаны принципы противодействия этой практике в контексте предотвращения отмывания денег. Эти принципы, однако, предназначены регулировать более широкую повестку дня установлением бумажного следа (включая весь законный) для всего бизнеса и созданием «структур глобального контроля» в финансовом секторе.

Эти принципы включают следующие:

- *«Знай своего клиента»: Финансовые институты не должны вести деловые операции с незнакомыми клиентами.*
- *Обязательство применять усиленную прудусмотрительность в необычных обстоятельствах.*
- *Обязательство хранить файлы идентификации и записи об экономическом фоне сделок.*
- *Обязательство уведомлять компетентные власти о подозрительных сделках.*

Однако отмывание денег продолжается, очевидно, не ослабевая, в немалой мере потому, что имеет место конкуренция среди частных банков по привлечению экономической деятельности, хотя в банковском сообществе растет беспокойство по поводу хранения счетов высокопоставленных государственных чиновников и членов их семей. Дополнительные меры по решению этих проблем включают в себя:

- *Пересмотр «каталогов с красным флагом», чтобы включить сделки, исходящие из регионов, где коррупция имеет эндемичный характер, где действующие лица включают клиентов или бенефициаров, занимающих высокие должности и где клиенты участвуют в высококоррупционных областях бизнеса, таких как продажа оружия.*
- *Поощрение финансовых институтов к применению надлежащей осмотрительности. Проверка на честность может иметь место для проверки финансовых институтов и выявления потребностей подготовки кадров.*
- *Выявление финансовых институтов и операторов, не соблюдающих правила. Такой подход мог бы выявлять учреждения, которые – то ли по недостатку воли или по недостатку возможностей – не соблюдают требования международных правил и допускают применение административных санкций.*

Неясно, смогут ли эти законодательные и административные меры по борьбе с отмыванием денег обнаружить поступления от практики взяток стран, которые не являются сторонами в нынешних договоренностях и которые могут быть звеньями (возможно, не осознавая этого) в цепи отмывания денег, и где надлежит ввести схожее законодательство и сформулировать его таким образом, чтобы оно конкретно касалось прибылей от взяточничества.

СНОСКИ

- 1 Writing an Effective Anticorruption Law: Prem Notes No. 58, October 2001. <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find203.pdf>. -
- 2 Полный перечень законодательных актов приводится по адресу: <http://www.justice.gov.hk/blis.nsf/CurEngOrd?OpenView&Start=201&Count=59&Expand=201.1>
- 3 OAS General Assembly resolution AG/res.1398 (XXVI-0/96) of 29 March 1996, annex.
- 4 Управление Верховного комиссара по правам человека: Международный пакт о гражданских правах и правах человека: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm
- 5 Quoted in Bertrand de Speville, "Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights": http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/despeville.html
- 6 Относительно подробностей дел и более формального описания вопросов см. Speville, Bertrand de. 1997. Reversing the Onus of Proof: Is It Compatible with Respect for Human Rights Norms (above) on which this section and the following section are based.
- 7 Attorney-General V. Hui Kin Hong, Court of Appeal of Hong Kong, Appeal No. 52 of 1995, p.16.
- 8 Раздел 9 Распоряжения о предотвращении взятничества (Гонконг). Схожие положения содержатся в законе о секретных комиссиях 1905 года (Австралия) и 1910 года (Новая Зеландия).
- 9 Полный текст обращения комиссара и других относящихся к делу бумаг можно получить по адресу <http://www.icac.org.hk/conference/AboutCF/Proframe.html>.
- 10 Интерпол: Глобальные стандарты по борьбе с коррупцией в полицейских силах/службах: <http://www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp>
- 11 Transparency International: Transparency in the Police: http://www.transparency.cz/index_uk.php?id=48
- 12 Guidelines on the Role of Prosecutors, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189 (1990): <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i4grp.htm>
- 13 Принято Международной ассоциацией прокуроров в Гаване, Куба, в сентябре 1990 года: http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html.
- 14 Полный текст содержится в Международных прокурорских стандартах Николаса Коудери QC <http://www.odpp.nsw.gov.au/speeches/HOPAC%202001-%20International%20Prosecution%20Standards.htm>. <http://www.iap.nl.com/>
- 15 GRECO 2003 Evaluation Report – Slovenia: [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep\(2003\)1E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep(2003)1E-Slovenia.pdf)
- 16 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988: <http://www.unodc.org/adhoc/decade/conv.htm>
- 17 Inter-American Convention Against Corruption: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>
- 18 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 19 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CL=ENG>
- 20 Council of Europe Civil Law Convention on Corruption: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm>
- 21 Group of States against Corruption: <http://www.greco.coe.int/>
- 22 Рабочая группа по финансовым действиям в отношении отмывания денег: <http://www1.oecd.org/fatf/>