

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ ПРОКУРОРОВ

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ВЫПУСК № 3 СЕРИИ ЛУЧШИХ ПРАКТИК МАП

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ ПРОКУРОРОВ

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выпуск № 3 Серии Лучших Практик МАП

Перевод и издание осуществлены под руководством члена Исполнительного Комитета Международной Ассоциации Прокуроров Фикрета Мамедова

(Азербайджанская Республика)

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ПРЕЗИДЕНТА

Выпуск № 3 Серий Лучшей Практики МАП представляет собой изменение акцента Ассоциации. Первая и вторая работы в сериях – «Рекомендации по борьбе с использованием Интернета с целью эксплуатации детей» и «Руководящие принципы для эффективного уголовного преследования преступлений против детей» отдавали приоритет преступлениям против нашего будущего в виде эксплуатации детей и их использование в качестве жертв.

Коррупция в государственном управлении – взяточничество в его различных проявлениях – является другой областью незаконной деятельности, которая воздействует на наше будущее также существенно как и на настоящее. Это также и скрытое преступление, но в данном случае жертвами является само правосудие, непосредственно верховенство закона и принципы равных возможностей и справедливости. Те, кому непосредственно вредит воздействие взятки, являются одним видом жертв; но институционализируемая коррупция неблагоприятно влияет и на будущее самого общества.

Именно по этим причинам это издание в Серии Лучшей Практики сконцентрировано на коррупции в государственном управлении.

Предпринимается много изначальных действий для решения этой проблемы. Было проведено девять Международных Конференций по борьбе с коррупцией с интервалом в два года, с вовлечением широкого круга участников и создавших практические программы действия. Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) от 1997 года получила широкое распространение. Конвенции Совета Европы и Межамериканские Конвенции вступили в силу наряду с Резолюцией ООН 52/87. Законодательство, направленное на борьбу со взяточничеством иностранных должностных лиц, уже вступило в силу во многих странах. Transparency International активно действует в борьбе с коррупцией. Под эгидой ООН, судьи мира разработали программу действий с целью повышения честности их профессии. МАП посвятила коррупции одну из главных тем своей Конференции в Пекине в 1999 году. И еще многое делается.

Эта работа рассматривает преступление взяточничества и устанавливает стандарты, которые будут приняты в законодательстве и правительственных программах действий для борьбы с этим явлением. Она рассматривает правовые вопросы, которые поднимают прокуроры в международной кампании по борьбе с коррупцией. Она предлагает многофункциональный подход, с предложениями о том, как другим заинтересованным профессиям действовать в этой борьбе; и это демонстрирует роль, отведенную МАП, и помощь, которую она может предоставить всем прокурорам, занятым в борьбе с коррупцией во всем мире.

Мы хотели бы признать, в частности, вклад тех, кто участвовал на семинарах в Пекине, а также членов Рабочей Группы, которая была сформирована из них, и совместно с Секретариатом подготовила этот доклад. У МАП нет недостатка в добровольцах, желающих выполнения работы такого высокого качества и практической полезности, и я благодарю их всех за их вклад.

Николас Коудери

Президент Международной

Ассоциации Прокуроров

ВВЕДЕНИЕ

Итоговая декларация 8-ой Международной Конференции по борьбе с коррупцией, Лима 1997 год («Лимская Декларация») среди многих других важных целей, говорит о том, что:

«Международная Ассоциация Прокуроров» («МАП») и Международная Ассоциация Юристов должны разработать модельные законы, согласно которым уголовное преследование по делам о коррупции в каждой правовой системе может быть осуществлено в наименее усложненном порядке и наиболее быстро, в то же время в соответствии с международными нормами о правах человека».

Цели МАП, принятые на ее Общем Собрании в Оттаве в 1997 году, включают:

- Помощь прокуроров в международном масштабе в борьбе против организованной или другой тяжкой преступности, и с этой целью:
 - Поощрение международного сотрудничества в сборе и обеспечении доказательствами; в отслеживании, изъятии и конфискации доходов от тяжких преступлений; и в уголовном преследовании преступников-беглецов; и
 - Поощрение оперативности и эффективности в таком международном сотрудничестве в этом направлении;

- Поощрение мер по ликвидации коррупции в государственном управлении.

Соответственно МАП:

- действуя в поддержку своих Целей;

- желая следовать предписаниям Лимской Декларации 8-ой Международной Конференции по борьбе с коррупцией; и

- признавая, что коррупция является широко распространенным явлением в международных деловых сделках, что вызывает серьезное моральное и политическое беспокойство, подрывает качество управления и экономическое развитие и бьет по важнейшим правам людей, уже находящихся в неблагоприятных ситуациях;

сделала коррупцию одной из главных тем своей 4-ой Ежегодной Конференции в Пекине, 5-10 сентября 1999 года.

4-АЯ ЕЖЕГОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МАП

На пленарной сессии по коррупции выступили господин Питер Рук (Президент Transparency International, Австралия), господин Ричард Россман (Руководитель аппарата, Департамент Юстиции США), господин Франсуа Фалетти (Генеральный Прокурор, Лион, Франция), господин Жао Денгжу (Заместитель Генерального Прокурора, Китайская Народная Республика) и Доктор Джеральдо Бриндейро (Генеральный Прокурор Бразилии).

Кроме того, ряд семинаров был проведен с вступлением господина Николаса Коудери, Директора Службы Государственного Обвинения Нового Южного Уэльса, Австралия. Участники заранее были обеспечены копиями Конвенции ОЭСР от 1997 года по борьбе со взяточничеством иностранных должностных лиц в международных деловых сделках и Канадского Акта о коррупции иностранных должностных лиц от 1998 года. Тексты Уголовно-правовой конвенции о коррупции Совета Европы, Межамериканской Конвенции по борьбе с коррупцией, Резолюции ООН 52/87: Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих сделках и проекта поправки к Австралийскому Уголовному Кодексу (Взяточничество иностранных государственных должностных лиц) были также доступны всем участникам семинара.

Рабочие группы семинара были призваны рассмотреть различные вопросы, которые законодатели должны будут решать при разработке потенциальных законов по борьбе со взяточничеством иностранных должностных лиц. Они не должны были разрабатывать разделы законодательства, а рассматривали какие рекомендации должны быть даны 9-ой Международной конференции по борьбе с коррупцией относительно того, что положительное должно быть включено в законодательство в данной области для повышения его эффективности.

Заключения были даны докладчиками из Дании, Гонконга, Китая и Австралии к пленарной сессии в последний день конференции и для разработки проектов рекомендаций была создана рабочая группа. Рабочая группа работала с Секретариатом МАП для выработки последующего доклада, который был представлен на 9-ой Международной Конференции по борьбе с коррупцией в Дурбане, Южная Африка в октябре 1999 года. Членами рабочей группы были:

господин Николас Коудери (Австралия)

господин Франк Кроу (Шотландия)

господин Франсуа Фалетти (Франция)

господин Майкл Хоровиц (США)

господин Даниэль Говард (Австралия)

господин Гордон Лерв (Австралия)

доктор Эгберт Мейер (Нидерланды)

господин Гари Паттен (Англия и Уэльс)

господин Дэррил Со, (Гонконг, Китай)

госпожа Мэри Син (Гонконг, Китай)

господин Алан Шам (Гонконг, Китай)

госпожа Линда Шайн (Гонконг, Китай)

господин Стюарт Ван Меверен (США)

госпожа Бирджит Вестберг (Дания)

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Предварительные пункты

Взяточничество является скрытым преступлением, негласными жертвами, которого являются правосудие, верховенство закона и принципы равных возможностей и справедливой конкуренции.

Профилактика «болезни» эффективнее чем ее лечение. Перед разработкой законодательства, правительства должны создать условия, в которых такое законодательство может быть эффективным. Внутреннее законодательство должно быть целенаправленным и быть способным оказать практическую правовую помощь всем иностранным государствам. Кодексы поведения должны предусматривать, в частности, что любое предложение или получение выгоды вопреки кодексу было бы само по себе свидетельством нечестности и не требовало бы бремени доказывания. Также должны быть созданы агентства для мониторинга в различных сферах, таких как бизнес, средства массовой информации и политика.

Потребность в прозрачности в общественной жизни также должна заставить правительства рассмотреть возможность и способы представления вниманию общественности информации о финансовых ресурсах определенных государственных должностных лиц.

МАП видит Цели Конвенции ОЭСР как начальная отправная точка, которая будет осуществляться во всех юрисдикциях так, чтобы работа прокурора была бы облегчена и не усложнена.

2. Нарушение

МАП, при общем подтверждении определения преступления как указано в статьях 1 и 2 Конвенции ОЭСР, заинтересована в дальнейшем исследовании масштабов преступления и в частности:

- Должно быть широкое определение термина «иностранное государственное должностное лицо», чтобы охватить всех, указанных в статье 1.4 (а), включая должностных лиц и агентов общественных международных организаций и НПО. Избираемые, неоплачиваемые и местные должностные лица не должны быть исключены, хотя следует быть осторожным при рассмотрении уровня вовлеченного должностного лица, в то же время нужна осторожность, чтобы избежать необоснованного обвинения несовершеннолетних преступников.

- Законодательство в этой области, как правило, обычно касается государственных должностных лиц, однако, для того, чтобы коррупция не нарушала правила справедливой конкуренции, имеются основания для применения его и к частному сектору, особенно в следующих ситуациях:

- Законодательство многих стран содержит положения, которые распространяются на государственных должностных лиц, оставивших государственную службу и работающих в частных компаниях, с которыми они ранее уже имели непосредственный контакт. Такие положения должны быть включены в кодексы поведения, указанные выше или даже в анти-коррупционное законодательство.

- Это в большей степени относится к приватизации государственных предприятий коммунального обслуживания (включая услуги телесвязи, электричества и воды) и должна быть предусмотрена возможность включения их служащих когда они оказывают непосредственные услуги обществу.

3. Какие подарки должны быть незаконны?

Существующее анти-коррупционное законодательство и многое из того, что сейчас в процессе разработки, часто стремится провести различие между некоторыми видами вознаграждения. «Упрощенные платежи», иногда, воспринимаются, тогда как взятки – нет. МАП требует, чтобы любое законодательство было понятным, достаточным и осуществимым. Ослабление определения путем создания исключений умаляет прозрачность и применимость любого законодательства.

4. Защита и освобождение

Тогда как МАП призывает правительства объявить незаконными все платежи, предназначенные для получения несправедливой выгоды в зарубежной стране, она подтверждает, что бизнес должен быть прозрачным в сфере его действия. Она допускает, что компаниям и индивидуумам нужно позволить делать соответствующую оплату государственных налогов и добросовестных развлечений или издержек производства, но прозрачность в этих делах, как и во всех других, должна быть максимальной.

5. Правовые допущения

Требуется проведение дальнейшей работы по вопросам правовых допущений. В некоторых странах допускается, что любая оплата свыше определенного платежа, или любая выплата государственному должностному лицу, является проявлением коррупции. Это допущение тогда должно быть опровергнуто защитой. В сущности, нормальное бремя доказывания передается от прокурора к ответчику. Вопрос нужно рассматривать в свете национального и международного законодательства по правам человека. Интересно, что хотя такие передачи бремени доказывания относятся к прокурору, это должно быть сбалансировано с потребностью в справедливом суде во всех делах.

6. Юрисдикция

Многие страны осуществляют определенную форму экстерриториальной юрисдикции, относительно всех или ограниченной категории преступлений. Другие, традиционно сохраняют свою юрисдикцию в пределах своих границ. Возможно, что законодательство, предотвращающее взяточничество иностранных должностных лиц, будет сочтено неэффективным, если действия, которые содержат состав противоправного деяния, должны иметь место в пределах границ страны «экспорта». МАП призывает законодателей всех правовых систем внимательно рассмотреть эффективность любого законодательства, препятствующего прокурорам использовать экстерриториальность.

7. Санкции

Нарушения, охватываемые этим типом законодательства будут часто совершаться не только индивидуумом, но и компанией. Поэтому необходимо, чтобы юридические лица, такие как компании, были бы субъектами уголовного преследования и наказания. Учитывая финансовое богатство международного бизнеса, необходимо, чтобы положения санкций распространялись достаточно широко с целью препятствования компаниям в такой деятельности.

МАП одобряет практику в некоторых юрисдикциях, где применяются гражданские, а также уголовные наказания. Как правило, они будут включать утрату правительственных контрактов и запрещение индивидуумам работать в качестве директоров.

8. Сроки исковой давности

Эти преступления раскрываются нелегко и расследование часто бывает сложным и длительным. В юрисдикциях, где законодательством предусмотрено, что тяжкие преступления являются предметом уголовного преследования без ограничения сроков, эти преступления должны быть отнесены к категории тяжких. Там же, где ограничения сроков имеют место, предельный срок, при условии интересов справедливого суда, должен быть как можно более длительным и ограничение сроков не должно быть установлено до даты раскрытия предполагаемого преступления.

9. Взаимная правовая помощь

Взаимная правовая помощь должна в полной мере и свободно оказываться в соответствии с целями Конвенции ОЭСР и экстрадиция по этим преступлениям должна осуществляться всеми юрисдикциями везде, где это возможно.

10. Бухгалтерские стандарты

Бухгалтерские стандарты должны быть включены во внутреннее законодательство для того, чтобы гарантировать, что банки и другие финансовые учреждения, страховые компании, профессии и предприниматели, которые занимаются обслуживанием счетов клиентов, соответствующим образом и эффективно обеспечивали бы раскрытие подробностей крупных или подозрительных сделок.

11. Разные вопросы

В удержании подоходного налога должно быть отказано для того, чтобы это не служило стимулом для коррумпированных платежей.

Юрисдикции должны активно рассмотреть учреждение независимых анти-коррупционных органов, которые имели бы реальные и эффективные полномочия расследования с условием того, что такие органы не будут дублировать полицию или судебную власть.

Юрисдикции должны создать многофункциональные агентства, где можно эффективно объединить специфические навыки специалистов бухгалтеров, адвокатов, следователей и прокуроров в целях борьбы с коррупцией.

Законодательство, защищающее «доносчиков» должно рассматриваться во всех юрисдикциях, где это возможно и должны быть указаны эффективные положения по изъятию и конфискации доходов от коррупции.

Внутренние корпоративные законы должны соответствующим образом отражать потребность в регулировании деятельности корпораций для обеспечения гарантии того, что компаниями или агентствами не злоупотребляли бы для пособничества коррупции. Как указано выше в пункте 7, лица, ответственные за такие корпорации, которые злоупотребляют ими в коррумпированных целях, должны быть субъектами обвинения в коррупции.

Освобождение от ответственности за пассивную коррупцию не должно иметь место.

12. Международная Ассоциация Прокуроров:

Подтверждая свой уникальный статус, состоящая из прокуроров и старших юридических чиновников из более чем 90 стран, настойчиво будет проводить политику призыва всех юрисдикций к принятию законодательства и обеспечению его соответствия с общепринятыми

нормами по борьбе с коррупцией. МАП организует в пределах структуры ее комитета группу, которая будет ответственна за:

- определение и рекомендацию решений по рабочим проблемам относительно выявления, расследования и уголовного преследования коррупции;

- сбор от членов и распространение среди них информации относительно требований взаимной правовой помощи во всех юрисдикциях;

- регулярный отчет членам по результатам соответствия или не соответствия юрисдикций поставленным целям;

- координирование и работу с другими международными или местными организациями, такими как Transparency International и недавно сформированная Европейская Судебная Сеть; и

- поощрение и рекомендацию эффективных мер и реформ в предотвращении и борьбе с коррупцией.

МАП также просит, чтобы копии всего последующего или проектного законодательства по взяточничеству иностранных должностных лиц были направлены Генеральному Советнику Ассоциации Барри Ханкоку:

Р.О.Вох 26508

Лондон SE3 7WN

Великобритания

Эл.адрес: hancockiap@aol.com

ИНФОРМАЦИЯ

Информацию об Ассоциации, ее сотрудниках, Комитетах, а также о планируемых заседаниях, конференциях и другой деятельности можно получить от Генерального Секретаря в Бюро Ассоциации.

Адрес: Hartogstraat 13 (Хартогштраат 13)
2514 EP The Hague (2514 EP Гаага)
The Netherlands (Нидерланды)

Телефон: ++31 70 363 03 45
++31 70 363 03 67

Факс: ++31 70 363 03 67

E-mail: info@iap.nl.com
sg@iap.nl.com

WWW: <http://www.iap.nl.com>

Ассоциация опубликовала:

а) Справочник прокурорских служб.

Первое издание (242 страницы) – содержит записи о 49 юрисдикциях с информацией (30 долларов США каждая, включая упаковку и пересылку);

б) Стандарты МАП по профессиональной ответственности, основным правам и обязанностям прокуроров

Брошюра, на английском, французском и русском языках – содержит полный текст Стандартов МАП (10 копий за 15 долларов США, минимальный заказ 10 копий, включая упаковку и пересылку).

Плакат (59.4 X 84 см), на английском и французском языках – великолепная репродукция Стандартов МАП (10 долларов США включая упаковку и пересылку – дополнительные копии по 5 долларов США)

в) Серия Лучших Практик МАП №1: Борьба с использованием интернета в целях эксплуатации детей

Брошюра – содержит полный текст Рекомендаций по борьбе с использованием интернета в целях эксплуатации детей (10 копий за 15 долларов США, минимальный заказ 10 копий, включая упаковку и пересылку)

г) Серия Лучших Практик МАП №2: Руководящие принципы эффективного уголовного преследования за преступления против детей

Брошюра на английском и русском языках – содержит полный текст Примерных принципов эффективного уголовного преследования за преступления против детей (10 копий за 15 долларов США, минимальный заказ 10 копий, включая упаковку и пересылку).

- д) Серия Лучших Практик МАП №3: Рекомендации по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления
Брошюра на английском и русском языках – содержит полный текст Рекомендаций по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления (10 копий за 15 долларов США, минимальный заказ 10 копий, включая упаковку и пересылку).

Копии могут быть заказаны в Бюро Ассоциации. Индивидуальные члены, желающие получить единичные копии должны связаться с Генеральным Секретарем.

Обращение за членством

Обращение о вступлении в качестве

индивидуального члена Международной

Ассоциации Прокуроров

Имя _____

Должность _____

Адрес _____

Телефон _____ Факс _____

Электронный адрес _____

Домашний адрес _____

В связи с членством в Международной Ассоциации Прокуроров (МАП), если я буду избран, согласен следовать Конституции (и законам) МАП. В соответствии с требованиями, я прилагаю:

Чек, подлежащий оплате на счет «Казны Международной Ассоциации» в банке ABN/AMRO 61.23.37.693 в сумме 30 долларов США относительно взносов за текущий год.

Я разрешаю «Казне» вычесть с моей кредитной карточки вышеуказанную сумму в долларах США.

Visa Eurocard/MasterCard American Express

Номер карточки _____ Дата истечения срока _____

Имя на карточке _____

Подпись _____ Дата _____

Подписавшийся _____ Дата _____

Пожалуйста, направьте заполненную форму в

Международную Ассоциацию Прокуроров

Внимание! Используйте только английскую версию анкеты.

Translation and publication were carried out under the direction of Fikrat F. Mammadov (The Republic of Azerbaijan), Executive Committee member

of the International Association of Prosecutors