

## Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2010 г. Наркотики и коррупция

2 марта 2011 г. Международный комитет по контролю за наркотиками опубликовал свой ежегодный доклад, содержащий обзор таких актуальных проблем, как наркотики и коррупция, международная система по контролю за наркотиками, анализ положения с употреблением наркотиков в мире.

В знак признания вклада Татьяны Борисовны Дмитриевой (в 2005 г. — стала членом Международного комитета по контролю над наркотиками, выполняя функции его Докладчика (2006 г.), Председателя Постоянного комитета по исчислениям и второго заместителя Председателя Комитета (2007 г.) и первого заместителя Председателя Комитета (2009 г.)) в дело международного контроля над наркотиками Комитет хотел бы посвятить настоящий доклад ее памяти. Она останется в памяти как талантливый исследователь, умелый политический деятель и замечательный, теплый и добрый человек.

1. Ничто так не сковывает усилия по борьбе с незаконной торговлей наркотиками, как запугивание и подкуп публичных должностных лиц со стороны организованных преступных групп. Ничто так не подрывает международные усилия по контролю над наркотиками, как многочисленные случаи пособничества незаконному обороту наркотиков со стороны коррумпированных чиновников или их участия в криминальном наркобизнесе. Между тем, насилие и коррупция неизменно сопутствуют незаконной торговле наркотиками.

2. Запугивание и подкуп — самые эффективные приемы, которые организованные преступные группы противопоставляют действиям правоохранительных органов по контролю над наркотиками. По сути, речь идет о двух сторонах одного и того же явления: организованная преступная группа может с одинаковой легкостью заплатить за услуги публичного должностного лица или за его убийство. Устрашение и подкуп публичных должностных лиц в конечном счете служат главным источником силы преступных организаций, зачастую помогая им оставаться недостижимыми для правосудия. Коррупция — крайне опасное явление, оказывающее глубокое и разрушительное воздействие на личность, общество в целом и социальные институты. Нередко именно она становится причиной низкой результативности или даже полной несостоятельности усилий по контролю над наркотиками.

3. Борьба с организованной преступностью и пресечение незаконной торговли наркотиками являются для полицейских и других работников системы уголовного правосудия нелегким, а зачастую и опасным делом. При всей самоотверженности и мужестве этих людей им часто бывает не под силу одержать верх над богатыми и мощными криминальными структурами, орудующими в сфере незаконного оборота наркотиков. Порой полиция подвергается невероятному давлению со стороны организованной преступности:

покушения или реальные угрозы возмездия и насильственной расправы чередуются с попытками подкупа должностных лиц, в том числе самих сотрудников полиции. Несмотря на мощь организованной преступности, подавляющее большинство работников правоохранительных и судебных органов во всем мире не поддаются подкупу и запугиванию, а некоторые из них, к сожалению, даже жертвуют собственной жизнью в борьбе с коррупцией, связанной с наркотиками.

4. Не получая надлежащей поддержки и защиты, многие сотрудники правоохранительных и судебных органов оказываются перед непростым выбором: подвергнуться насилию или даже расстаться с жизнью либо пойти на сделку с совестью и стать сообщниками безжалостных преступников. Решившись принять взятку, они необратимо компрометируют не только себя, но и значительную часть усилий по контролю над наркотиками, которые предпринимаются их правоохранительными органами и учреждениями системы уголовного правосудия.

5. В большинстве районов мира возникли обширные сети незаконного оборота наркотиков, не ограниченные национальными границами. Колоссальная прибыль, извлекаемая подпольными рынками наркотиков, образует питательную среду для роста могущественных преступных организаций, превосходящих порой по своим финансовым ресурсам государственные ведомства. То, что запугивание и подкуп публичных должностных лиц расширяет возможности преступных организаций наживаться на незаконной наркоторговле, есть факт, который нельзя игнорировать. Все перечисленные выше факторы приводят к ослаблению позиций правоохранительных органов и учреждений системы уголовного правосудия. Они представляют собой угрозу для национальной и международной безопасности и стабильности.

6. Уже не первый год Международный комитет по контролю над наркотиками выражает глубокую обеспокоенность многочисленными примерами того, как насилие и коррупция способствуют незаконной торговле наркотиками. В задачи Комитета входит рассмотрение вопросов функционирования международных механизмов контроля над наркотиками на национальном и международном уровнях. Поэтому Комитет прекрасно осведомлен о том, что огромные доходы наркобизнеса подпитывают коррупцию. Он также полностью отдает себе отчет в том, что коррупция и подпольная наркоторговля образуют порочный круг, поддерживая и взаимно усиливая общими социальными последствиями связанной с наркотиками коррупции, включая то, что в некоторых случаях подпольная наркоторговля и сопутствующие ей насилие и коррупция ослабляют государственное управление и подрывают общественные институты.

7. Важно понимать, что связанная с наркотиками коррупция, или "наркочоррупция", как ее часто называют, дает некоторым организованным преступным группировкам возможность укреплять свою противозаконную деятельность, вести свои дела с минимальной оглядкой на органы власти и извлекать максимальный доход из подпольного рынка наркотиков. Для того, чтобы международный контроль над наркотиками был более эффективным, против насилия и коррупции, связанных с наркотиками, следует бороться более решительно и более систематически. Стратегии контроля над наркотиками должны опираться на лучшее понимание того, каким образом криминальным структурам удается за взятки заручаться пособничеством ключевых должностных лиц, особенно в правоохранительных органах и учреждениях системы уголовного правосудия, и зачастую снижать эффективность мер по борьбе с наркотиками и действовать в условиях относительной безнаказанности. На карту поставлено очень многое. Широкомасштабная коррупция и непрекращающееся насилие, характерные для подпольной наркоторговли, вполне могут выйти из-под контроля и заблокировать или даже полностью парализовать существующие механизмы наркочоррoкoнtrоля.

8. Борьба с коррупцией является одним из важнейших направлений всеобъемлющей стратегии пресечения незаконного оборота наркотиков. Принятие эффективных мер противодействия коррупции представляет собой один из способов сокращения масштабов незаконной торговли наркотиками и разрастания мощных организованных преступных группировок. Настоящая глава посвящена проблеме коррупции в ее сложной взаимосвязи с нелегальным рынком наркотиков, а также стратегиям борьбы с "наркочоррyпцией". Наибольший интерес для Комитета представляет

выработка практических мер и стратегий, которые могли бы быть задействованы в борьбе с наркочоррyпцией на национальном и международном уровнях. Некоторые из этих мер не слишком отличаются от мер противодействия коррупции вообще. Другие потребуют четкой увязки с существующими стратегиями контроля над наркотиками.

9. Для подавления незаконного оборота наркотиков, а также связанных с ним насилия и коррупции необходимо международное сотрудничество. Именно потребность в таком сотрудничестве привела к учреждению в 1961 г. Международного комитета по контролю над наркотиками и к принятию Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.<sup>1</sup> С тех пор были приняты и другие международно-правовые документы, призванные устранить препятствия для международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. За последние 10 лет благодаря осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности<sup>2</sup> и Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>3</sup> появились новые эффективные средства предупреждения и сдерживания организованной преступности и коррупции. Эти средства могут использоваться в борьбе с наркочоррyпцией и помочь государствам более эффективно сотрудничать в деле пресечения операций по незаконному обороту наркотиков.

10. В настоящую главу включен краткий раздел о коррупции и незаконных рынках наркотиков, а также о последствиях коррупции, связанной с наркобизнесом. За ним следует раздел, посвященный коррупцирующему влиянию организованной преступности и тому, как оно может сводить на нет международные усилия по контролю над наркотиками; в нем рассматриваются некоторые основные проявления наркочоррyпции в полиции, вооруженных силах и в судебных органах, а также среди политических деятелей и руководителей. В третьем разделе намечены некоторые стратегические подходы к борьбе с коррупцией, связанной с наркотиками, и особо подчеркивается важность международного сотрудничества в решении этой проблемы. В заключительном разделе изложены рекомендации, сформулированные Комитетом с целью побудить правительства и органы наркочоррoкoнtrоля еще раз проанализировать вопрос о том, что они могли бы сделать для предупреждения и пресечения наркочоррyпции.

<sup>1</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 1582, No. 27627.

<sup>2</sup> Ibid., vol. 2225, No. 39574.

<sup>3</sup> Ibid., vol. 2349, No. 42146.

## А. Коррупция, связанная с наркотиками, и ее последствия

### 1. Что такое коррупция?

11. Коррупция — не новое и не простое явление. Дать определение коррупции, которое удовлетворяло бы всех, вряд ли возможно, однако те или иные ее проявления осуждаются в любом обществе. Коррупция принимает разнообразные формы, которые соответствуют множеству путей, избираемых людьми для пользования и обмена богатствами и влиянием, и зависят от сравнительной эффективности норм и институтов, регулирующих и контролирующих этот обмен. В конечном счете за защиту граждан от запугивания и коррупции отвечают правительства.

12. Нет никаких оснований считать, что коррупция, связанная с наркотиками, принципиально отличается от других видов коррупции. Подкуп, взяточничество и вымогательство часто ассоциируются с наркобизнесом или организованной преступностью вообще, но они распространены и во многих других областях социальной и экономической деятельности. Иные виды коррупции порой также могут иметь весьма существенные и опасные последствия. Примерами такой коррупции являются фальсификация выборов, махинации при закупках, коррупция, связанная с контрабандным провозом мигрантов, торговлей людьми, незаконным оборотом огнестрельного оружия или незаконной торговлей алмазами. Серьезной проблемой был и остается подкуп при заключении международных коммерческих сделок<sup>4</sup>. Этот вид коррупции может иметь разрушительные последствия с точки зрения перспектив эффективного управления и экономического развития.

13. В отсутствие универсального определения коррупции используемые юридические формулировки ограничиваются определением тех или иных коррупционных действий. Например, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции обязывает государства-участники ввести уголовную ответственность за ряд конкретных деяний, таких как подкуп, незаконное обогащение, злоупотребление служебным положением, злоупотребление влиянием в корыстных целях, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом. Коррупция, как правило, связана со злоупотреблением полномочиями, вверенными тому или иному лицу. Применительно к публичным должностным лицам речь идет о пред-

оставлении или получении преимуществ противозаконными средствами либо средствами, несовместимыми с их служебным положением.

14. Помимо юридических дефиниций существует и ряд культурно-исторических различий в том, что понимается под коррупцией и как она воспринимается в разных районах мира. Культурные особенности имеют в этом плане очень большое значение, особенно когда речь идет о социальном статусе, подарках, семейных узах, понятиях взаимности и общности, и их нельзя не принимать во внимание. Учет этой культурной специфики помогает лучше понять, какое поведение признается коррупционным и какую реакцию это вызывает в той или иной культурной среде. В то же время культурные особенности не должны служить оправданием коррупции. На практике коррупционное поведение, судя по всему, считается недопустимым во всех культурах.

15. Коррупцию следует рассматривать с учетом политических, экономических и социальных условий ее возникновения. От них, например, может зависеть степень терпимости, проявляемой по отношению к коррупции независимо от действующего законодательства. Не менее важно понять, почему в тех или иных условиях общество готово мириться с коррупцией и даже признавать за ней право на существование. При определенных обстоятельствах коррупция может быть естественной реакцией социума на несостоятельность общественных институтов. С позиций отдельно взятого лица издержки и осложнения, которыми чревата борьба с коррупцией, могут перевешивать те блага, которые сулит ее искоренение. Некоторые группы лиц могут считать коррупцию полезным и удобным средством достижения законных групповых или политических целей. В конечном итоге, однако, коррупция может лишь подрывать социальные и политические институты. Возникает порочный круг, при котором коррупция препятствует эффективному управлению, а неэффективность управления порождает коррупцию.

### 2. Коррупция и незаконные рынки наркотиков

16. Незаконные рынки наркотиков представляют собой сложное, постоянно видоизменяющееся и весьма живучее явление. Наркототорговцы способны быстро адаптироваться, сопротивляясь попыткам государств вести с ними борьбу. Если со стороны правоохранительных органов возникает угроза пресечения незаконного оборота наркотиков, он нередко вытесняется в другие районы. Чтобы извлекать доходы из

<sup>4</sup> См., например, конвенцию "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", принятую Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Конвенция о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих операций); Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и Декларацию Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (резолюция 51/191 Генеральной Ассамблеи, приложение).

такого нелегального рынка, любая стремящаяся к этому группировка, должна обладать как минимум некоторой степенью изоциренности и организации. Вот почему доминирующее положение на таких рынках обычно занимают организованные преступные сообщества. Наиболее успешными среди них, как правило, становятся те, кто способен планомерно расшатывать государственную систему контроля и охраны правопорядка, продуманно применяя насилие и систематически прибегая к подкупу и запугиванию. То, чего им не удается добиться с помощью коррупции, достигается силой и устрашением. Поэтому для городов, стран и других территориальных образований, в которых активно ведется подпольная торговля наркотиками, часто характерны высокие уровни насилия и коррупции.

17. Некоторые преступные группировки занимаются исключительно сбытом запрещенных наркотиков. Другие начинают заниматься незаконным производством и незаконным оборотом наркотиков в дополнение к своей обычной преступной деятельности. Незаконное производство и подпольный сбыт наркотиков, а также связанная с этим преступная деятельность приносят им огромную прибыль. Поскольку преступным сообществам необходимо снижать риск разоблачения и привлечения к ответственности, они используют доходы от своей преступной деятельности для подкупа сотрудников правоохранительных и судебных органов, а также других должностных лиц, с тем чтобы препятствовать отправлению правосудия и иметь возможность как можно меньше опасаться вмешательства в свои дела. Во многих случаях преступным организациям удается за соответствующую мзду попасть под защиту публичных должностных лиц и таким образом начать подрывать деятельность конкурирующих криминальных структур, чтобы добиться квазимонопольного положения на подпольном рынке наркотиков.

18. Имеются данные, указывающие на то, что преступные группировки, в том числе молодежные банды, занимающиеся незаконной торговлей наркотиками, более склонны к насилию, чем другие криминальные сообщества. Конкурентная борьба между такими преступными группами приводит к жестоким схваткам, создающим опасность для мирных граждан. Нередки также вооруженные столкновения организованных преступных групп с правоохранительными органами. Атмосфера устрашения и насилия повседневно сопутствует незаконной торговле наркотиками. Высокая степень риска и агрессивность по отношению к конкурентам, изначально присущие наркоторговле, побуждают тех, кто участвует в нем, искать сообщников и покровителей среди публичных должностных лиц определенных структур, используя

для этого взятки либо насилие и угрозы. Когда криминальная группа заручилась таким покровительством и угрожает использовать его для ликвидации своих соперников, борьба за контроль над подпольным рынком соответствующих наркотиков может вступить в особенно ожесточенную насильственную фазу.

19. Возможность получить часть доходов от наркоторговли является мощным коррумпирующим фактором. Более того, некоторые руководители правоохранительных органов считают это главной силой, толкающей к коррупции сотрудников их ведомств. Огромные прибыли, извлекаемые из незаконной торговли наркотиками, открывают перед преступными организациями возможности для подкупа в самых широких масштабах. Без коррупции практически невозможно осуществлять бесперебойные поставки запрещенных наркотиков. Чтобы получать максимально высокую отдачу от своих капиталов, вложенных в подпольное производство и сбыт наркотиков, большинство преступных организаций постоянно ищут и находят способы завербовать себе в сообщники ключевых публичных должностных лиц.

20. Сотрудники правоохранительных органов, занимающиеся борьбой с наркотиками, входят в "группу риска" в том, что касается коррупции, шантажа и запугивания. В обмен на долю выручки от незаконного оборота наркотиков некоторые должностные лица воздерживаются от применения закона или исполняют эту обязанность недостаточно строго, предоставляя преступникам относительную свободу действий; кроме того, некоторые должностные лица могут за плату выборочно применять закон или направлять его силу против конкурентов конкретной преступной группы.

21. Известны случаи, когда криминальные структуры, стоявшие во главе процветающего наркоторговли, обрели самостоятельное политическое влияние, успешно узурпировав полномочия и власть законных политических институтов. Некоторым таким преступным организациям в сговоре с коррумпированными представителями политической элиты, стремившимися к политическому превосходству над соперниками или к монопольному положению во власти, удавалось полностью подчинить себе обширные подпольные рынки. Подобное взаимоусиливающее переплетение политических и криминальных сфер влияния в итоге подрывает легитимность публичных институтов.

22. Таким образом, те самые органы и механизмы, которые создаются для ограничения незаконной торговли наркотиками, нередко ослабевают или теряют дееспособность из-за коррупции. В некоторых странах Центральной Америки, например, коррупция, связанная с наркоторговлей, была отмечена сре-

ди высокопоставленных должностных лиц, в том числе среди руководителей правоохранительных ведомств по борьбе с наркотиками. В 2008 г. правительством Мексики проводилась операция "Чистые руки", имевшая своей целью очистить ряды высших чинов полиции от влияния наркокартелей. В результате были арестованы и осуждены временный глава федеральной полиции и исполняющий обязанности начальника оперативного отдела по контролю над наркотиками. Это свидетельствует о том, что правительства могут бороться с всепроникающей наркокоррупцией на самом высоком уровне.

### **3. Насколько распространена коррупция?**

23. Коррупция носит скрытый характер, а ее жертвы порой даже не осознают, что пострадали от коррупции. Поэтому масштабы данной проблемы поддаются количественной оценке лишь с огромным трудом. Измерить степень распространения коррупции нелегко. Некоторые считают, что распространенность коррупции не поддается точному измерению из-за принципиального несовершенства большинства используемых для этого методов.

24. Количество зарегистрированных случаев подкупа или коррупции, как правило, не отражает истинных масштабов этой проблемы. Официальные данные о коррупции обычно почерпнуты из национальной статистики преступности; такие "объективные" показатели скорее позволяют судить о сравнительной эффективности антикоррупционных мероприятий, чем об уровне коррупции в обществе. Кроме того, на официальную статистику коррупции влияют такие факторы, как степень доверия населения к правоохранительным органам и готовность заявлять в компетентные органы об этих преступлениях. Наконец, тот факт, что в разных странах применяются различные официальные определения коррупции, затрудняет любые международные сопоставления официальных данных системы уголовного правосудия и повышает вероятность получения искаженной картины.

25. Для измерения или оценки масштабов коррупции на основании личного опыта и/или впечатлений конкретных лиц часто проводятся опросы. Показатели, базирующиеся на восприятии этого явления гражданами, публичными должностными лицами или предпринимателями, применяются весьма широко и пользуются большой популярностью у журналистов. Нередко эти показатели объединяются в сводные индексы, такие как индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый организацией "Трансперенси интернэшнл", разработанные Всемирным банком показатели качества управления, позволяющие также оценивать способность стран противостоять коррупции, или индексы, рассчитываемые Всемирным экономическим форумом в целях выявления препят-

ствий для предпринимательской деятельности. Такие показатели могут быть полезными, однако основанные на них выводы, как правило, несут на себе отпечаток несовершенства используемой методологии и различий в том, из какой социально-культурной среды почерпнуты исходные данные. Исследования виктимизации, такие как проводимый Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия Международный опрос жертв преступлений, ставят во главу угла опыт респондентов, столкнувшихся с коррупцией. В последние годы с учетом результатов Международного опроса жертв преступлений стали проводить Международный опрос предпринимателей на тему преступности, основное внимание в котором уделяется пережитым респондентами эпизодам коррупции, мошенничества и вымогательства.

### **4. Последствия коррупции, связанной с наркотиками**

26. Колоссальные доходы от незаконной торговли наркотиками — мощная коррумпирующая сила. Последствия ее могут быть глубокими и повсеместными. Коррупция ставит под угрозу демократию и развитие, затрудняет добросовестное управление и подтачивает общественные институты. Связанная с наркобизнесом коррупция может крайне негативно отражаться на доверии к органам уголовного правосудия и на эффективности их работы, тем самым подрывая правопорядок. Она может также нанести удар по авторитету и легитимности других общественных институтов. Она сеет в людях недоверие к деятельности как публичного, так и частного сектора. Она может причинить катастрофический ущерб экономическому и социальному развитию страны.

27. Не встречая сопротивления, низовая коррупция способна проникнуть во все общественные институты. Там, где она приобрела системный и институционализированный характер, должностным лицам проще прибегать к различным способам вымогательства и "крышевания". Едва ли будет преувеличением назвать возникновение таких форм коррупции неотложным серьезным кризисом, который требует неотложного внимания. Опыт учит нас тому, какой серьезной опасностью это чревато. Можно найти немало примеров сокрушительного урона, наносимого наркокоррупцией государству и его институтам. В некоторых случаях коррупция, связанная с наркотиками, имела пагубные последствия для всей политической системы страны.

28. Коррупция может быть как следствием, так и причиной неэффективности управленческих механизмов. Коррупция расцветает там, где для этого открываются широкие возможности вследствие проводимой политики и действующих норм регулирования и где слабы контролирующие органы. Таким образом, ее можно рассматривать как прямой результат неадекватности, нелегитимности или неэффективности механизмов и органов управления на различных уровнях. При этом справедливо и обратное — коррупция способна сводить на нет эффективность этих институтов и их жизненно важные управленческие функции.

29. Страны, в которых остро стоят проблемы незаконного оборота наркотиков, особенно уязвимы для махинаций организованных преступных групп. Подпольная наркоторговля может оказывать дестабилизирующее воздействие на национальную экономику, политическую жизнь и гражданское общество<sup>5</sup>. Коррупция, отношения покровительства и кумовства в политике позволяют криминальным сообществам брать под свой контроль целые группы населения и политические процессы. Наркоторговцы успешно находят в них свое место, обменивая ценные услуги на голоса избирателей. Покровительство, оказываемое своим людям некоторыми преступными организациями, самостоятельно или при участии политиков, может накладывать глубокий отпечаток на местную политическую жизнь. Все эти проблемы весьма сложны и свидетельствуют о необходимости широкомасштабных инициатив по предупреждению наркокоррупции посредством расширения прав и возможностей населения на местах, информационно-просветительской работы и институциональной реформы. Вступая в борьбу с наркокоррупцией и ее разрушительным воздействием на общество, нельзя позволять себе закрывать глаза на серьезность этого явления или отказываться от начатого. Правительствам, безусловно, следует принимать решительные меры по предупреждению и сдерживанию коррупции. Парадоксальный факт состоит в том, что те из них, которые сами уже пронизаны и ослаблены наркокоррупцией или коррупцией иного происхождения, оказываются наименее склонными к принятию эффективных антикоррупционных мер.

### **В. Коррупция и контроль над наркотиками**

30. Коррупция не только существенно тормозит социально-экономическое развитие, но и мешает надлежащему функционированию системы правосудия и силовых структур. Криминогенная ситуация не может не ухудшаться в условиях, когда раскрываемость пре-

ступлений низка, а взятка — лучший способ уйти от ответственности за содеянное. Со временем коррупция приобретает институционализированный, системный характер и может поразить всю судебную систему. Это, в свою очередь, быстро отражается на авторитете и легитимности судебной системы. Эффективность ее работы падает по мере того, как оно лишается общественной поддержки, необходимой для успешного отправления правосудия. С этого момента коррупции уже ничто не мешает рано или поздно достигнуть высших эшелонов государства и начать подрывать его авторитет, легитимность, стабильность и в конечном счете его жизнеспособность.

### **1. Роль организованной преступности в подкупе и запугивании публичных должностных лиц**

31. Одним из основных свойств организованной преступности является ее способность использовать недостатки различных структур и прибегать к коррупции и устрашению с тем, чтобы как можно надежнее оградить свою деятельность от постороннего вмешательства. Самые благоприятные условия для расцвета организованной преступности имеются в тех городах, странах и других территориальных образованиях, где государственное управление и местные институты ослаблены, а чиновники коррумпированы. Степень внедрения преступных организаций в публичный сектор зависит от их особенностей, характера их деятельности и сравнительной прочности и сопротивляемости публичных институтов. Главной причиной коррупции не всегда является деятельность наркоторговцев и организованных преступных групп; слабость правоохранительных органов и органов уголовного правосудия сама по себе провоцирует коррупцию. В экстремальных случаях неадекватно функционирующие государственные учреждения могут даже полностью подпасть под контроль организованных преступных групп в результате их коррупционных действий.

32. Свидетельства систематического использования преступными группировками тактики подкупа и запугивания, равно как и частых сговоров криминальных элементов с коррумпированными чиновниками различных уровней, имеются в изобилии. Самая распространенная форма коррупции — подкуп с целью влияния на деятельность правительства. Продажные чиновники становятся марионетками в руках преступников, которые могут пользоваться их пособничеством.

### **2. Коррупция в полиции, на таможне и в других правоохранительных органах**

33. Все более широкое признание получает тот факт, что коррупция среди полицейских не всегда

<sup>5</sup> См. Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2002 г. (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под №R.03.XI.1), глава I.

представляет собой случайное аномальное явление. Коррупционные действия организованной преступности носят системный характер, а их последствия имеют долгосрочный характер. Известны случаи, когда преступные группы налаживали сравнительно стабильные отношения с полицией или другими правоохранительными и регулирующими органами. Речь может идти о бездействии или избирательном применении закона должностным лицом, которое в обмен на долю в прибыли, получаемой от незаконной деятельности, позволяет той или иной преступной группировке занять или укрепить главенствующее положение на нелегальном рынке. Правоохранительные органы могут проводить операции против мелкого криминала или против конкурентов. Между преступными группировками порой отмечаются вспышки насилия, связанные с борьбой за право пользоваться или распоряжаться услугами коррумпированных должностных лиц, контролирующих те или иные территории (такие, как взлетно-посадочная полоса или пропускной пункт на границе). Продажные чиновники и сами могут попадать под удар своих нанIMATEлей, если те заподозрят их в предательстве.

34. Полиция, таможня и другие учреждения, занимающиеся обеспечением соблюдения законов о наркотиках, подвергаются повышенному риску коррупции. В нескольких официальных докладах, опубликованных, в частности, в Австралии, на Багамских Островах и в Соединенных Штатах Америки<sup>6</sup>, признается тот факт, что подпольный наркобизнес делает работников полиции и таможни крайне уязвимыми для коррупции, связанной с наркотиками. Особенно это относится к подразделениям наркоконтроля, поскольку их личному составу приходится иметь дело с крупными суммами денег и большими партиями наркотиков, а также с преступниками, готовыми откупаться от своих преследователей. Частые контакты сотрудников таких специализированных подразделений с потребителями и поставщиками запрещенных наркотиков открывают широкий простор для коррупции и повышают вероятность проступков. Сотрудники подразделений наркоконтроля в большей степени, чем другие, открыты для коррупции и более активно вербуются криминальными группами. Их подразделения часто подвергаются опасности внедрения в них агентов организованных преступных группировок, которые занимаются незаконным оборотом наркотиков. Работа сотрудников правоохранительных органов, занимающихся делами о незаконном обороте наркоти-

ков, связана с использованием осведомителей, тайной агентуры и специальных следственных методов, таких как контролируемые поставки, вследствие чего они особенно подвержены коррупции. Кроме того, полицейские, в том числе новобранцы, могут считать коррупцию оправданной и допустимой при определенных обстоятельствах — такому отношению способствует особая субкультура, существующая в некоторых полицейских подразделениях.

35. Неоднократно сообщалось о случаях наркокоррупции среди полицейских, которые становились на путь серьезных преступлений, включая завладение деньгами и/или наркотиками, изъятыми у наркоторговцев, проведение с этой целью несанкционированных обысков, продажа изъятых наркотиков, предоставление защиты наркодельцам, лжесвидетельство и составление ложных протоколов<sup>7</sup>. Во многих странах известны случаи, когда изменившие своему долгу сотрудники правоохранительных органов активно занимались торговлей наркотиками, в том числе конфискованными у преступников, или охраной плантаций запрещенных наркотикосодержащих культур, принадлежавших криминальным структурам.

36. Известны также случаи злоупотребления служебным положением со стороны коррумпированных чиновников, в результате которых происходила утечка на черный рынок большого количества наркотических средств из законных каналов распределения, и тем самым наносился ущерб целям регулирующих органов и механизмов контроля над наркотиками.

37. Применительно к незаконной торговле наркотиками коррупция в полицейских органах нередко имеет форму взятки-"налога" или "ренты", негласно взимаемых с преступных доходов. По мере наращивания усилий по охране правопорядка расширяются и возможности полицейских (а также других работников системы уголовного правосудия) облагать наркобизнес "налогом". Иногда это приводит к открытому соперничеству и даже вооруженным столкновениям между коррумпированными сотрудниками полиции, конкурирующими между собой за право собирать дань. Такое положение часто бывает на руку прочно укоренившимся наркоструктурам, которым оно дает возможность, платя взятки, отвлекать от себя внимание полиции и прокуратуры и направлять его на другие преступные группы, не обладающие столь "полезными" связями. Коррупция может помочь криминальной группировке прочно взять под контроль тот или иной (легальный или нелегальный) рынок, зару-

<sup>6</sup> Bahamas, Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983 – December 1984 (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); United States of America, General Accounting Office, Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption, GAO report GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., May 1998); The Knapp Commission Report on Police Corruption (New York, George Braziller, 1973); and Australia, New South Wales, Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force (Sydney, Police Integrity Commission, September 2009).

<sup>7</sup> Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption... (см. сноску 6).

чившись поддержкой властей и вытеснив или ослабив с их помощью своих конкурентов.

38. Коррупция в правоохранительных органах затрудняет международное сотрудничество по уголовным делам и по вопросам контроля над наркотиками. На пути к успешному взаимодействию правоохранительных органов разных стран встречается множество препятствий. Среди них — проблемы суверенитета, отсутствие правовой базы, несовершенство каналов связи и различия в структуре органов охраны правопорядка. В целях содействия объединению усилий государств в борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков подготовлен целый ряд правовых документов и межведомственных соглашений. В конечном счете, однако, основой международного сотрудничества являются отношения доверия и взаимности между правоохранительными учреждениями и должностными лицами. Эти отношения могут серьезно пострадать от коррупции или даже от подозрений в ее наличии. Коррупция сводит на нет попытку международной координации действий и обрекает на провал некоторые из лучших начинаний в области международного контроля над наркотиками.

39. Эффективность стратегических подходов к борьбе с незаконным оборотом наркотиков, будь то на местном, региональном или международном уровне, всегда зависит от способности и готовности к сотрудничеству со стороны должностных лиц соответствующих организаций. Эта способность может быть серьезно подорвана коррупцией и порождаемой ею атмосферой недоверия между сторонами. Когда критически важная информация или вещественные доказательства, полученные из-за рубежа в рамках ведущегося следствия, попадают в руки коррумпированных полицейских или прокуроров, следствию наносится ущерб. Это может привести к раскрытию данных о свидетелях, осведомителях или агентах, принимающих участие в расследовании, создать для некоторых из них угрозу и даже стоять им жизни. Некоторые сотрудники полиции и системы уголовного правосудия могут стать жертвами предательства, запугивания или возмездия. Таким образом, коррупция способна сделать совместные полицейские операции или трансграничные расследования практически неосуществимыми. Коррупция в правоохранительных органах может также стать препятствием для международного сотрудничества в деле обмена оперативно-следственными данными и защиты свидетелей.

40. Борьба с коррупцией в полиции нелегка, однако всем, кто имеет к этому отношение, должно быть ясно, что коррупция в правоохранительных органах, на таможенные и в подразделениях наркоконтроля недопустима ни под каким видом и ни при каких обстоятельствах. Для решения этой проблемы об-

ычно бывает недостаточно репрессивных мер временного характера. Эффект таких мер, как правило, ограничен и недолговечен. Требуется более широкая стратегия борьбы с коррупцией, которая включает меры профилактики и периодические проверки. Независимые механизмы надзора за деятельностью полиции, инициативный подход к проведению внутренних расследований и создание специальных антикоррупционных подразделений — необходимые составляющие любой комплексной стратегии обнаружения и искоренения в зародыше коррупции.

41. Организованная преступность может проявлять интерес не только к сотрудникам оперативных подразделений полиции, таможни и других правоохранительных органов, но также к работникам иных силовых структур. Так, попытки внедрения своих людей или подкупа могут предприниматься по отношению к службам безопасности и другому персоналу международных аэропортов и прочих пунктов пересечения границ. Стратегическое исследование, проведенное федеральной полицией Канады, показало, что организованные преступные группы пытались обосноваться в аэропортах этой страны путем подкупа их сотрудников или внедрения своих сообщников в штат аэропортовых служб<sup>8</sup>.

42. От наркокоррупции не защищены также регулирующие и надзорные органы. Например, поскольку криминальным структурам необходимо укрывать доходы от своей незаконной деятельности, им часто требуется помощь сотрудников регулирующих органов, работников финансовых учреждений и других специалистов для отмывания этих доходов. Их пособничество, обеспечиваемое путем подкупа или запугивания, используется для нейтрализации действий полиции и других сил охраны правопорядка по выявлению, замораживанию, изъятию и/или конфискации таких активов.

### 3. Коррупция в вооруженных силах

43. В ряде стран из-за коррупции в полиции власти вынуждены подключать к операциям по контролю над наркотиками, уничтожению нелегальных плантаций и охране границ вооруженные силы. Это, в свою очередь, может приводить к проникновению наркокоррупции в их ряды, и уже имели место случаи, когда это наносило ущерб моральному состоянию личного состава, авторитету и легитимности соответствующих военных ведомств. Иногда, чтобы остановить разрушительные процессы коррупции, руководству приходилось принимать решения о выведении воинских частей, которые должны были использоваться

<sup>8</sup> Canadian Mounted Police (2008). Project SPAWN — A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports (Ottawa, 2008).

для преследования наркоторговцев, из районов незаконного производства наркотиков. В других случаях полиция и военные на глазах у населения начинали обвинять друг друга в коррупции (или даже применять силу по отношению друг к другу), от чего серьезно страдала репутация и тех, и других.

### 4. Коррупция в органах правосудия

44. Торговцы наркотиками могут применять тактику подкупа и запугивания и против сотрудников судебной системы. Судьи и прокуроры, в силу их важной роли в отправлении уголовного правосудия, часто привлекают к себе внимание преступных группировок. Обладая полномочиями возбуждать и прекращать уголовные дела, судьи и прокуроры подвергаются наибольшему риску коррупции и психологического прессинга. Многие сотрудники судебных органов становятся жертвами устрашения, возмездия и насилия. Другие идут на сделку с собственной совестью. Скомпрометировав себя, они лишаются обычных средств защиты, предусмотренных законом, и утрачивают всякую возможность сопротивляться давлению организованной преступности.

45. Работники суда и прокуратуры не могут эффективно осуществлять функции надзора за работой остальной системы уголовного правосудия в случае собственной причастности к сделкам с преступниками. Существующих механизмов судебного надзора и контроля, к сожалению, не всегда достаточно для предупреждения или пресечения коррупции. Защита независимого статуса судебных органов является важным способом их предохранения от коррупции, однако она должна подкрепляться другими эффективными антикоррупционными мерами в системе правосудия. Профилактика коррупции должна включать, в частности, разработку кодексов профессиональной этики для работников судов и проведение учебно-просветительских мероприятий. Следует создавать механизмы, позволяющие судьям сообщать о предпринимаемых по отношению к ним попытках запугивания и получать необходимую поддержку. В некоторых странах бывает нелегко подвергнуть санкциям судью, уличенного в коррупции. Поэтому правительствам необходимо обеспечить, чтобы возможность применения санкций в соответствующих случаях допускалась по закону.

46. Судьям, несомненно, принадлежит важная роль в борьбе с коррупцией. В некоторых правовых системах они принимают непосредственное участие в расследовании дел о коррупции и привлечении виновных к ответственности. Эффективному противодействию коррупции могут препятствовать нехватка ресурсов, сложность рассматриваемых дел, отсутствие поддержки со стороны полиции, уничтожение доказательств, применение насилия, запугивание, недостаточная защищенность и вмешательство политических сил.

### 5. Наркокоррупция в странах с расшатанной системой управления и в постконфликтных ситуациях

47. Связанная с наркобизнесом организованная преступность становится одной из главных угроз миру и безопасности. Особенно уязвимы для нее страны, переживающие постконфликтный период, и страны с переходной экономикой. Войны, гражданские столкновения, повстанческие движения и стихийные бедствия могут быть причиной тяжелой нагрузки для органов правосудия и общественной безопасности. Возникающий при этом дефицит социального контроля часто порождает насилие, нестабильность и коррупцию. Стремительные социальные перемены в сочетании с характерной для подобных ситуаций слабостью и дезориентированностью правоохранительной и судебной систем создают условия для расцвета организованной преступности, незаконной торговли наркотиками и коррупции. Наркокоррупция и организованная преступность могут причинить колоссальный ущерб социальному, политическому и экономическому развитию таких стран. Незаконный оборот наркотиков и сопровождающие его насилие и коррупция, как правило, дестабилизируют постконфликтные общества и наносят сокрушительный урон их усилиям по миростроительству и восстановлению. В этих условиях доходы от незаконного оборота наркотиков весьма нередко используются для поддержки мятежников, закупки оружия, дестабилизации правительств, срыва демократических процессов, а также нейтрализации усилий органов правопорядка и уголовного правосудия.

48. В Афганистане, например, незаконный оборот наркотиков способствовал ускоренному развитию организованной преступности и массовой коррупции. Незаконный оборот наркотиков и коррупция являются главными препятствиями для миротворческой деятельности, миростроительства и усилий по восстановлению страны. Согласно недавнему докладу ЮНОДК "Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims" (Коррупция в Афганистане: свидетельства жертв подкупа), наркотики и коррупция являются двумя крупнейшими источниками доходов населения Афганистана. Взятые вместе, они составляют половину валового внутреннего продукта Афганистана. В докладе подчеркивается, что коррупция подрывает доверие к публичным должностным лицам и государству в целом и является одним из самых серьезных факторов, мешающих наладить мирную жизнь в стране.

49. Многим странам с переходной экономикой пришлось столкнуться с быстрым распространением организованной преступности и незаконного оборота наркотиков. Например, организованные преступные группировки прочно обосновались на Балканах.

По данным полиции Сенегала, валютуэкий конфликт в регионе Казаманс способствует расширению здесь незаконного оборота каннабиса<sup>9</sup>.

Полиция Сьерра-Леоне сообщила, что члены Революционного совета вооруженных сил, находившегося у власти в 1997—1998 годах, превратили страну в пункт международного транзита наркотиков. В Юго-Восточной Европе, где, как указывается в недавнем докладе ЮНОДК, наркобизнес является самым доходным видом преступной деятельности, наркокоррупция стала серьезной проблемой, непосредственно затрагивающей органы уголовного правосудия<sup>10</sup>.

50. Государственные перевороты и войны, сотрясающие Западную Африку с конца 1980-х годов, привели к стиранию граней между политикой и криминалом в этом субрегионе, не говоря уже об общем отсутствии какой-либо ясности в отношении личных состояний и способов их приобретения. Это создало питательную среду для коррупции и еще больше усугубило проблему организованной преступности в субрегионе<sup>11</sup>. Как указывается в докладе ЮНОДК<sup>12</sup>, кокаин и другие наркотики, незаконно изготавливаемые в Южной Америке, все в больших количествах ввозятся контрабандой на растущие европейские рынки запрещенных наркотиков через Западную Африку. Этот субрегион, преодолевающий последствия ряда жестких гражданских конфликтов, в такой степени страдает от наркотиков в основном потому, что наркоторговцам удается действовать безнаказанно. Среди главных причин его уязвимости — слабая материальная база органов уголовного правосудия и их крайняя подверженность коррупции. Согласно докладу ЮНОДК, международные наркодельцы, орудующие в Западной Африке, даже будучи арестованы, редко признаются виновными и несут наказание.

### С. Борьба с наркокоррупцией

#### 1. Противодействие организованной преступности

51. Ликвидация преступных организаций, занятых незаконным оборотом наркотиков, или хотя бы подавление их деятельности является непереносимым условием успешного осуществления стратегий контроля над наркотиками. Борьба с организованной преступностью ставит перед органами уголовного правосудия повсюду в мире множество совершенно особых, насущных задач. Эти задачи усложняются в условиях быстрой глобализации криминальных сообществ, подвергающей испытанию волю и способность национальных органов и учреждений к сотрудничеству

между собой в целях сдерживания международной активности мощных преступных групп. Организованные преступные группировки умело используют слабые места органов наркоконтроля и других правоохранительных структур. Кроме того, они способны быстро адаптироваться к новым методам и подходам органов наркоконтроля и правоохранительных ведомств. Зачастую самое большее, на что можно рассчитывать, — это временное прекращение деятельности этих преступных организаций, более или менее сохраняющих несмотря на это свою способность продолжать заниматься незаконным оборотом наркотиков.

52. Борьба против организованной преступности связана с рядом очевидных трудностей. Организованные преступные группы, как правило, имеют в своем распоряжении огромные материальные ресурсы и могут использовать в своей деятельности новейшие технологии. В организованные преступные группы трудно внедрить агентуру, а сами они проявляют редкостную бдительность в отношении потенциальных перебежчиков, осведомителей и полицейских агентов. Они без всяких колебаний прибегают к насилию. Учитывая динамичный характер преступной деятельности, особенно незаконного оборота наркотиков, правоохранительные органы и учреждения системы уголовного правосудия должны постоянно оттачивать, переосмысливать и совершенствовать свою стратегию. Там, где это возможно, следует применять современные методы расследования, такие как контролируемые поставки, электронное наблюдение или агентурные операции. Правоохранительным органам и учреждениям системы уголовного правосудия необходимо наращивать потенциал для международного сотрудничества и быть в состоянии эффективно взаимодействовать со своими партнерами в других странах.

53. Важно отметить также значение усилий по борьбе с отмыванием денег, отслеживанию и аресту доходов от наркоторговли, коррупции и иных преступлений. В основе режима борьбы с отмыванием денежных средств лежит ряд норм и международно-правовых документов, призванных лишить преступников безопасных убежищ. К числу этих ключевых документов относятся Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции и рекомендации

<sup>9</sup> Transnational Organized Crime in the West African Region (United Nations publication, Sales No. E.05.XI.1), p. 8.

<sup>10</sup> Crime and Its Impact in the Balkans and Affected Countries, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in March 2008, pp. 12—13.

<sup>11</sup> Transnational Organized Crime in the West African Region, p. 7.

<sup>12</sup> Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in November 2008.

Целевой группы по финансовым мероприятиям для борьбы с отмыванием денег. Существующий режим противодействия отмыванию денег дает возможность пресекать деятельность преступных организаций и налагать арест на доходы от их незаконной деятельности.

### 2. Осуществление необходимых превентивных мер

54. Для предупреждения коррупции, связанной с наркотиками, можно принять ряд мер. Многие из них совпадают с теми, которые принимаются для борьбы с коррупцией вообще. Речь идет о мерах по предупреждению, обнаружению и расследованию случаев коррупции. В правоохранительных и судебных органах могут приниматься меры по созданию и укреплению множественных структур подотчетности, механизмов внутреннего расследования и дисциплинарных процедур. Самые важные меры предупреждения наркокоррупции определены в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

55. Сдерживание распространения наркокоррупции посредством расследований, привлечения к ответственности и сурового наказания виновных является основополагающим элементом любой всеобъемлющей стратегии решения данной проблемы. Однако этот элемент не является единственным. Необходимо также акцентировать внимание на информационно-пропагандистской и профилактической работе, поскольку в долгосрочном плане она способна дать более существенные результаты в плане обеспечения добросовестной работы публичных ведомств и воздействия на поведение публичных должностных лиц. Конвенция против коррупции допускает создание независимых антикоррупционных органов, официально наделенных законодательными полномочиями и способных содействовать эффективному предупреждению коррупции. В ней также предложено периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер на предмет определения их действенности с точки зрения предупреждения коррупции.

56. Предупреждение коррупции предполагает наличие во всех публичных ведомствах эффективных, прозрачных и объективных систем подбора, найма на работу, продвижения по службе и выхода в отставку публичных должностных лиц. В этих системах должен учитываться и тот факт, что некоторые лица или учреждения, занимающиеся, например, вопросами обеспечения соблюдения законов о наркотиках и наркоконтроля, могут быть в большей степени подвержены риску коррупции, чем другие. Это, как уже отмечалось, относится к персоналу и учреждениям, занимающимся обеспечением соблюдения законов о наркотиках и контролем над наркотиками. Необходимо выявлять и анализировать конкретные факторы уяз-

вимости таких лиц и учреждений. Характерные для этих сфер деятельности факторы риска должны определяться и устраняться посредством конкретных мер, которые нуждаются в периодической оценке и рассмотрении. Применительно к некоторым из этих факторов риска можно принять такие меры, как проверка кандидатов, отобранных для заполнения должностей или для выполнения специальных задач в области контроля над наркотиками, перед их официальным назначением, ротация персонала или сравнительная оценка результатов работы отдельных лиц и групп.

57. Все ведомства, участвующие в деятельности по контролю над наркотиками, должны обеспечить наличие у них конкретных процедур поддержки и контроля за работой всех сотрудников, особенно тех, кто подвержен непосредственной опасности коррупции. Во всех этих ведомствах, учитывая их уязвимость с точки зрения коррупции, следует ввести такие процедуры, как регулярная аттестация сотрудников, декларирование коллизий интересов, а также деятельности, несовместимой со служебными обязанностями, и побочной деятельности, декларирование и регистрация активов, материальных интересов и принимаемых подарков, в сочетании с надлежащими процедурами проверки достоверности таких деклараций. Необходимо предусмотреть процедуры конфиденциального информирования о подозрительных сделках и инцидентах, в сочетании с положениями об эффективном расследовании таких сигналов службами внутреннего надзора или независимыми контрольными органами.

58. Во всех случаях, когда в соответствии с действующим порядком и процедурами некоторые должностные лица наделяются теми или иными дискреционными полномочиями, должны предусматриваться эффективные меры для отслеживания и оценки того, как используются эти полномочия. С учетом степени коррупционного риска, последовательное рассмотрение и утверждение некоторых решений несколькими инстанциями всегда является предпочтительным по сравнению с системой, при которой такие решения принимаются единолично сотрудником, имеющим исключительное право решать те или иные вопросы. Поощрение прозрачности и подотчетности при принятии решений на всех уровнях — один из самых эффективных способов предупреждения коррупции. Потребность в неразглашении оперативной информации для сохранения тайны следствия, проводимого органами наркоконтроля, и защиты участвующих в нем должностных лиц не должна служить предлогом для уклонения от служебной и общественной подотчетности.

59. Важным методом предупреждения коррупции является недопущение отмывания коррупционных до-

ходов. Попытки отслеживания и ареста прибылей от наркоторговли привели к созданию весьма совершенных международных механизмов предотвращения отмывания денег и борьбы с ним, не позволяющих наркоторговцам пользоваться доходами от своей незаконной деятельности. Эти механизмы могут служить для того, чтобы не позволять коррумпированным чиновникам отмывать незаконно нажитые ими капиталы. Меры по борьбе с отмыванием денег отчасти опираются на бдительность и содействие финансовых учреждений и их сотрудников, а также других специалистов (бухгалтеров, инвесторов, юристов). Последние, в свою очередь, также нуждаются в защите от коррупции.

60. Первоочередной задачей эффективной антикоррупционной стратегии является борьба с подкупом и запугиванием сотрудников судебной системы. Когда работники судебных органов скомпрометированы, организационно-правовые механизмы сдерживания коррупции перестают действовать. Для предупреждения такой коррупции могут приниматься кодексы профессиональной этики органов судопроизводства, создаваться эффективные механизмы надзора и вводиться строгие дисциплинарные меры, не затрагивающие независимость судебных органов. В Бангалорских принципах поведения судей<sup>13</sup> подтверждается идея о том, что судьи должны нести ответственность за свое поведение перед соответствующими инстанциями, учрежденными для поддержания надлежащих стандартов в деятельности судебных органов и характеризующимися в свою очередь независимостью и беспристрастностью; они призваны дополнять собой существующие нормы права и стандарты поведения, обязательные для судей, а не умалять значение этих норм. В Принципах вновь подчеркивается тот факт, что честность и неподкупность совершенно необходимы для надлежащего исполнения судебных полномочий и что судьи обязаны обеспечивать, чтобы их поведение было безупречным.

61. Функции, вверенные судьям и прокурорам, должны быть защищены от опасности, создаваемой коррупцией и запугиванием, гарантией открытости и доступности правосудия. Судебные процессы должны быть открытыми для публики, а судьи должны быть обязаны обосновывать свои решения, которые должны регистрироваться в протоколах и доводиться до сведения общественности через средства массовой информации. Судьи и судебная администрация несут ответственность за предупреждение коррупции путем создания условий для эффективного и подотчетного ведения судопроизводства, включая системы составления и обработки протоколов судебных заседаний,

<sup>13</sup> E/CN.4/2003/65, приложение; см. также резолюцию 2006/23 Экономического и Социального Совета, приложение.

процедуры, сокращающие задержки в работе судов, регистрацию судебных решений и порядок реагирования на жалобы граждан. Должны быть приняты меры для недопущения уничтожения или хищения следственных материалов и вещественных доказательств, а также утраты или уничтожения судебных протоколов.

62. Особая роль в предупреждении коррупции принадлежит прокуратуре. Ее работники должны иметь возможность выполнять свои профессиональные функции без запугивания, помех, давления, политического вмешательства или неоправданной угрозы привлечения к персональной ответственности. Они должны отвечать за свои решения и быть способными прямо и откровенно обосновывать их. Дисциплинарные меры необходимы, но их следует применять только после оперативного и справедливого разбирательства. Как и судьи, прокуроры должны быть надежно защищены: их личной безопасности и безопасности их семей ничто не должно угрожать в связи с выполнением ими своих служебных обязанностей.

63. Существует несколько подходов к предупреждению коррупции в полиции и на таможне. В сфере охраны правопорядка профилактика коррупции предполагает решительные действия по целому ряду направлений:

- a) подбор личного состава, его подготовку и продвижение по службе;
- b) обеспечение достаточными ресурсами;
- c) корректировку несовершенных схем оплаты труда, вознаграждения и поощрения сотрудников;
- d) совершенствование существующих в организации и за ее пределами механизмов управления и подотчетности;
- e) повышение прозрачности;
- f) изменение сложившихся в организации подходов и традиций, мешающих становлению высоких стандартов полицейского профессионализма и этики;
- g) борьбу с любой внутренней субкультурой, которая может закреплять в сознании сотрудников идею о допустимости коррупции.

64. Особое значение для предупреждения незаконного оборота наркотиков имеют также профилактика и сокращение масштабов коррупции в таможенных органах. Эти учреждения весьма уязвимы для коррупции. Одно-единственное решение сотрудника таможни завизировать заведомо ложную декларацию может перечеркнуть результаты многомесячной успешной работы по контролю над наркотиками. Вопросам подбора и обучения личного состава таможенных органов и надзорных служб, а также наблюдению за их работой необходимо уделять самое пристальное внимание. Разработка стратегий противодействия коррупции среди сотрудников таможни свя-

зана с выявлением конкретного риска коррупционных действий на разных стадиях процесса таможенного оформления и разработку, при необходимости, специальной "карты рисков" с указанием того, в какой степени различные элементы действующих процедур облегчают потенциальные нарушения и открывают возможности для коррупции. Всемирной таможенной организацией определен ряд направлений целенаправленной работы по предупреждению коррупции на таможне:

- эффективное руководство и последовательность в достижении поставленных целей;
- нормативно-правовая база;
- прозрачность;
- автоматизация;
- реформы и модернизация;
- аудит и расследования;
- кодекс поведения;
- управление людскими ресурсами;
- моральное состояние и служебная культура<sup>14</sup>.

65. Таким образом, для эффективного противодействия факторам, способствующим возникновению и распространению коррупции в правоохранительных органах, необходимы комплексные подходы. К числу основных элементов всеобъемлющего плана предупреждения коррупции относятся совершенствование практики подбора и подготовки личного состава, адекватная оплата труда, надлежащие принципы, процедуры, надзор и административный контроль, позволяющие выявлять проблемы злоупотребления наркотиками и коррупции среди сотрудников правоохранительных органов и принимать необходимые меры. Необходимыми предпосылками успешного применения таких подходов являются ответственность и подотчетность в вопросах управления и контроля. Руководящие полицейские кадры следует воспитывать в духе ответственности за честность и неподкупность подчиненных и спрашивать с них за это. Необходимо проводить организационные преобразования, призванные обеспечить подотчетность и эффективный надзор внутри соответствующих учреждений, и вносить изменения в процедуры и практику, способствующие коррупции. Наконец, коррупцию невозможно искоренить до конца в отсутствие надлежащих методов выявления, расследования и наказания проступков. Для этого нужна автономная служба внутренних расследований, надлежащим образом действующая под контролем независимого механизма гражданского надзора.

66. Обнаружение коррупции в правоохранительном учреждении может быть связано с некоторыми

трудностями. На существование коррупции отчасти могут указывать сигналы граждан или сотрудников правоохранительных органов, но их, как правило, недостаточно. В соответствующих учреждениях могут применяться также тесты на добросовестность и неподкупность, механизмы раннего предупреждения для выявления сотрудников, которые могут быть склонны к коррупции, а также упреждающие расследования в отношении отдельных сотрудников, действующих в составе подразделений или в районах, с которыми связаны многочисленные жалобы на коррупцию. Выявление сотрудников, склонных к коррупции или нарушению установленных норм, является важной составляющей эффективного подхода к обнаружению и расследованию таких случаев. Некоторым областям правоохранительной деятельности, в частности в сфере обеспечения соблюдения законов о наркотиках, необходимо уделять особое внимание. Здесь риск коррупции сравнительно более высок в силу того, что значительная часть работы ведется скрытно и почти не подлежит управленческому, административному или общественному надзору. После надлежащей оценки рисков, определения вероятности тех или иных проступков и выявления сотрудников, от которых их можно ожидать, могут составляться планы сдерживания и предупреждения коррупции<sup>15</sup>.

67. Важнейшей предпосылкой успешной борьбы с коррупцией на всех уровнях ее предупреждения являются меры по защите любого лица, из добросовестных побуждений сообщаемого о случаях предполагаемой коррупции, от несправедливого обращения. В основу подобных мер должен быть положен баланс между необходимостью защиты прав лиц, являющихся объектом таких обвинений, и защиты тех, от кого такие сигналы исходят. Учитывая, что ложные обвинения в коррупции могут использоваться для дискредитации должностных лиц и нейтрализации их усилий по борьбе с преступностью, эти меры должны предусматривать также определенную степень защиты от ложных обвинений. Необходимо также обеспечить защиту свидетелей, экспертов и потерпевших, сообщающих информацию или дающих показания в делах о коррупции. Запугивание может принимать различные формы, и для защиты лиц, входящих в группу риска, обычно требуются весьма разнообразные меры. Они должны быть рассчитаны на физическую защиту свидетелей, которые могут находиться в опасности; следует также установить правила доказывания, позволяющие им давать показания так, чтобы не подвергать себя опасности. Важно разработать программы всесторонней защиты свидетелей, позволяю-

<sup>14</sup> World Customs Organization, Revised Arusha Declaration: Declaration of the Customs Cooperation Council concerning Good Governance and Integrity in Customs, 2003; see also World Customs Organization, Integrity Development Guide (2007).

<sup>15</sup> См., например: Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force. (см. сноску 6).

щие обеспечить безопасность лиц, сотрудничающих с правосудием в ходе расследования коррупционных дел и судебного преследования виновных.

#### Д. Рекомендации

68. Усилия по пресечению незаконной торговли наркотиками должны быть лучше скоординированы и увязаны с более общими стратегиями борьбы с организованной преступностью и ограничения негативных последствий наркокоррупции. Для обеспечения более эффективного осуществления международных конвенций о контроле над наркотиками Комитет рекомендует:

а) правительства должны уделять больше внимания инициативам по предупреждению коррупции, особенно в том, что касается публичных ведомств и должностных лиц всех уровней, активно занимающихся обеспечением соблюдения законов о наркотиках. Для этих должностных лиц опасность коррупции особенно велика, и они нуждаются в защите от нее. Разработке планов противодействия коррупции и ее предупреждения должны предшествовать надлежащая оценка рисков и выявление факторов, повышающих вероятность коррупции и проступков;

б) правительства должны придавать первоочередное значение стратегиям профилактики коррупции и антикоррупционной информационно-пропагандистской работы, опираясь на специфические преимущества и ценности, присущие каждой культуре;

с) правительства должны придавать первоочередное значение предупреждению коррупции и запугивания, особенно в отношении сотрудников судебных органов. Коррупцированный суд является серьезным препятствием как для успешной борьбы с коррупцией, так и для эффективного контроля над наркотиками;

д) всем правоохранительным органам и органам уголовного правосудия, участвующим в контроле над наркотиками и в борьбе с организованной преступностью, следует официально провозгласить и проводить политику абсолютной нетерпимости по отношению к коррупции в своих рядах;

е) правоохранительным органам и органам уголовного правосудия, участвующим в контроле над наркотиками, следует в первоочередном порядке принять конкретные меры по предупреждению связанной с наркотиками и иной коррупции и нарушений установленных норм среди их личного состава. Такие меры могут включать внедрение исключаящих коррупцию методов подбора и подготовки кадров, распределения по участкам работы и местам службы и служебного контроля; проверки на неподкупность и добросовестность; усиле-

ние механизмов внутреннего расследования; независимый общественный надзор; эффективное привлечение к ответственности; обеспечение более надежной защиты информаторов (осведомителей) и свидетелей;

ф) всем учреждениям, участвующим в контроле над наркотиками, следует предотвращать коррупцию, обеспечивая наличие у себя конкретных процедур поддержки и надзора за деятельностью всех сотрудников, особенно тех, чья работа непосредственно связана с риском коррупции. Во всех таких учреждениях, учитывая их особую уязвимость для коррупции, необходимо предусмотреть такие профилактические процедуры, как: регулярная аттестация персонала; декларирование коллизий интересов, а также деятельности, несовместимой со служебными обязанностями, и побочной деятельности; декларирование и регистрация активов, материальных интересов и принимаемых подарков, в сочетании с надлежащими процедурами проверки достоверности таких деклараций. Следует ввести процедуры конфиденциального информирования о подозрительных сделках и инцидентах, в сочетании с положениями об эффективном расследовании таких сигналов службами внутреннего надзора, инспекциями или независимыми органами общественного контроля;

г) необходимо вновь активизировать усилия на национальном и международном уровнях в целях дальнейшего наращивания мер борьбы с отмыванием денег и обеспечения того, чтобы они использовались для выявления и конфискации доходов от наркокоррупции и других преступлений, связанных с наркотиками;

h) необходимо и далее укреплять международное и региональное сотрудничество, а также способность соответствующих правоохранительных органов и органов системы уголовного правосудия взаимодействовать между собой, особенно в том, что касается предупреждения и искоренения случаев подкупа и запугивания в связи с торговлей наркотиками;

и) государствам, которые еще не сделали этого, следует ратифицировать и осуществлять Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции с тем, чтобы обеспечить тем самым реализацию всего потенциала этих двух документов в деле борьбы с наркопреступностью, особенно на международном уровне;

j) международному сообществу следует оказывать помощь государствам, всячески пытающимся противодействовать наркокоррупции и устрашению граждан и нуждающимся в техническом и ином содействии, для наращивания их потенциала в области борьбы с наркокоррупцией.