



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 May 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать шестая сессия

Пункты 3 и 5 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Правозащитные органы и механизмы

Доклад о ходе работы Консультативного комитета Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека

GE.14-02914 (R) 030614 040614



* 1 4 0 2 9 1 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Что такое коррупция?	5–8	3
A. Определение коррупции и сфера охвата настоящего исследования	5–6	3
B. Различные категории коррупции	7–8	4
III. Каким образом коррупция негативно влияет на осуществление прав человека?	9–15	5
IV. Какова ценность связи коррупции и ее негативного воздействия с осуществлением прав человека?	16–24	8
V. Имеется ли опыт включения правозащитной точки зрения в борьбу с коррупцией?	25–29	11

I. Введение

1. 13 июня 2013 года Совет по правам человека принял резолюцию 23/9, в которой просил Консультативный комитет представить Совету на его двадцать шестой сессии, запланированной на июнь 2014 года, основанный на результатах исследований доклад по вопросу о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека и вынести рекомендации о том, каким образом Совету и его вспомогательным органам следует рассматривать этот вопрос.

2. В ходе своей одиннадцатой сессии 16 августа 2013 года Консультативный комитет учредил редакционную группу, в состав которой вошли г-н Саед Мо-хамед Аль-Фаихани, г-жа Лоранс Буасон де Шазурн, г-н Марио Л. Кориолано, г-н Латиф Хусейнов, г-н Альфред Нтундугуру Карокора, г-н Обиора Чинедиа Окафор, г-жа Катарина Пабель (Докладчик), г-жа Анантония Рейес Прадо, г-н Дируджлалл Ситулсингх, г-н Ахмед Билал Соофи и г-н Имера Тамрат Йигеза (Председатель). Комитет поручил редакционной группе подготовить указанный доклад.

3. На той же сессии Консультативного комитета редакционная группа в соответствии с резолюцией Совета 23/9 разработала вопросник, который был распространен среди различных заинтересованных субъектов и ответы на который должны были быть представлены не позднее 31 октября 2013 года. 30 октября 2013 года – крайний срок представления ответов – был продлен до 14 ноября 2013 года. По состоянию на 4 февраля 2014 года было получено в общей сложности 72 ответа: 37 от государств, 17 от национальных правозащитных учреждений, 13 от неправительственных организаций (НПО) или гражданского общества, и 5 от международных или региональных организаций или академических учреждений.

4. В ходе своей двенадцатой сессии, состоявшейся 24–28 февраля 2014 года, Консультативный комитет и редакционная группа обсудили на открытых и закрытых заседаниях предварительный основанный на результатах исследований доклад по вопросу о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека (A/HRC/AC/12/CRP.3), который был подготовлен в межсессионный период Докладчиком редакционной группы г-жой Пабель. Во время открытого обсуждения ряд членов Комитета, а также государств и других заинтересованных субъектов представили замечания по предварительному проекту доклада. Консультативному комитету было предложено продолжить работу над проектом доклада, в том числе посредством вынесения полезных рекомендаций. Проект доклада был доработан на основе обсуждений, состоявшихся в ходе тринадцатой сессии Комитета.

II. Что такое коррупция?

A. Определение коррупции и сфера охвата настоящего исследования

5. На сегодняшний день не существует единого и последовательного определения коррупции, признанного на международном уровне. Удивительно, что даже в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹ не

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции вступила в силу в 2005 году. См. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

содержится ее определения, хотя цель этой Конвенции конкретно состоит в содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, и в поощрении и поддержке международного сотрудничества в предупреждении коррупции и борьбе с ней². Одним из весьма распространенных подходов к понятию коррупции является определение, предложенное организацией "Транспэрэнси интернэшнл"³. Согласно этому определению, коррупция – это "злоупотребление доверенной властью в целях извлечения личной выгоды"⁴. С одной стороны, это достаточно широкое определение, которое включает в себя широкий спектр различных моделей поведения. В отличие от положений уголовного права, которые устанавливают конкретные правонарушения, вышеупомянутое определение более открыто. С другой стороны, утверждается, что понятие всех трех элементов определения, а именно "злоупотребление", "доверенная власть" и "извлечение личной выгоды", может привести к исключению моделей поведения, которые также следует характеризовать как коррупцию. Например, использование незаконно захваченной власти (или злоупотребление ею) может привести к коррупции. Поэтому даже это достаточно широкое определение может оказаться слишком узким в отношении конкретных форм неправомерного поведения, которые также должны рассматриваться как коррупция.

6. Редакционная группа не сочла необходимой для целей настоящего доклада разработку четкого определения коррупции. Вместо этого она решила рассмотреть связь между коррупцией и осуществлением прав человека, для чего сосредоточилась на результатах указанного поведения. Более того, разработка определения выходила за рамки просьбы, адресованной Консультативному комитету Советом по правам человека, которая заключалась в том, чтобы подготовить доклад о негативном воздействии коррупции на осуществление прав человека.

В. Различные категории коррупции

7. Несмотря на то что общего согласованного определения коррупции не существует, признано несколько различных форм этого явления. Рассматривая коррупцию с точки зрения прав человека, интересно провести различие между коррупцией со стороны государства (коррупция в государственном секторе) и коррупцией со стороны негосударственных субъектов (коррупция в частном секторе)⁵. Коррупция в государственном секторе может происходить в рамках правительства, администрации, законодательной власти или судебной системы. В этих условиях ясно, что государство несет ответственность за любое нарушение прав человека, являющееся результатом поведения лиц, действующих в официальном качестве. Кроме того, государство может также быть ответственным за нарушения прав человека, причиной которых стала коррупция в частном секторе. Долг государств, заключающийся в недопущении нарушений прав человека, обязывает их защищать людей и, следовательно, требует от них

² См. статью 1 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

³ "Транспэрэнси интернэшнл" – это признанная на международном уровне неправительственная организация, поощряющая "мир, в котором правительство, политика, бизнес, гражданское общество и повседневная жизнь людей свободны от коррупции".

⁴ См. <http://www.transparency.org/whatwedo>.

⁵ См., например, Sharon Eicher, *Corruption in International Business* (Gower Publishing Company, 2009), p. 4 et seq.

предупреждения нарушений прав человека третьими сторонами. Согласно этому аспекту прав человека, для выполнения своих обязательств в данной сфере государства должны действовать, а не только воздерживаться от нарушения прав человека.

8. Признание этих двух категорий не должно заслонять собой тот факт, что коррупция наблюдается также в международном или глобальном формате. Наряду с двумя вышеупомянутыми категориями коррупция на международном уровне происходит в международных организациях и транснациональных корпорациях. В первом случае ответственность за поведение организации и особенно за любое вытекающее из него нарушение прав человека несут международные организации и их государства-члены. Гораздо труднее установить ответственность конкретных государств за коррупцию, происходящую в транснациональном деловом секторе. С одной стороны, каждое государство отвечает за выполнение своих обязательств в соответствии с договорами по правам человека или национальными конституционными документами. Следовательно, оно должно бороться с актами коррупции, совершаемыми транснациональными корпорациями, действующими на его территории. С другой стороны, совершенно очевидно, что для адекватной и эффективной борьбы с коррупцией в транснациональных корпорациях необходимы транснациональные и международные усилия. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты"⁶, ориентированные на обеспечение реализации прав человека в отношении деловых структур, не смогли установить связь между деловыми кругами, правами человека и коррупцией. Следовательно, правозащитный подход к коррупции, предлагаемый в настоящем докладе, может добавить новый аспект к существующим руководящим принципам.

III. Каким образом коррупция негативно влияет на осуществление прав человека?

9. Связь между правами человека и коррупцией можно установить двумя различными способами:

- a) права человека могут быть нарушены в результате акта коррупции;
- b) права человека могут быть нарушены в результате принятия мер по борьбе с коррупцией.

10. Хотя важно не забывать второй аспект (нарушение прав человека в результате антикоррупционных мер), особенно если в борьбе с коррупцией применяются средства уголовного преследования, настоящий доклад – в соответствии с просьбой Совета по правам человека – посвящен первому аспекту.

11. В результате событий последних лет сейчас четко установлено, что ухудшение осуществления прав человека является одним из последствий негативного влияния коррупции. Например, Управление Верховного комиссара Ор-

⁶ Руководящие принципы были разработаны Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (см. приложение к итоговому докладу Специального представителя Совету по правам человека (A/HRC/17/31)) и одобрены Советом в его резолюции 17/4 от 16 июня 2011 года.

ганизации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) заявило в ноябре 2013 года:

"В последние годы Организация Объединенных Наций и региональные организации все чаще признают негативное воздействие коррупции на осуществление прав человека"⁷.

12. Поскольку коррупция может принимать различные формы и происходить во множестве контекстов, практически невозможно определить все права человека, которые могут быть нарушены в результате ее воздействия. В качестве примера: при наличии коррупции в образовательном секторе может быть нарушено право на образование. При наличии коррупции в судебной системе могут быть нарушены право на доступ к суду и право на справедливое судебное разбирательство. При наличии коррупции в секторе здравоохранения или в секторе социального обеспечения могут быть нарушены (среди прочих) право на доступ к медицинскому обслуживанию или право на питание. Более того, если человеку приходится давать взятку за получение общественного блага или доступа к государственной услуге, то может пострадать принцип недискриминации. Трудно найти право человека, которое невозможно нарушить в результате коррупции.

13. Это мнение подкрепляется многими ответами на вопросник со стороны различных заинтересованных субъектов. Ответы ясно демонстрируют, что коррупция оказывает негативное воздействие на осуществление прав человека. Они показывают, что в результате коррупции нарушается целый ряд прав человека. Сюда входят экономические и социальные права, такие как право на труд, право на питание, право на жилище, право на здоровье, право на образование и право на получение государственных услуг, право на развитие и принцип недискриминации, а также гражданские и политические права, такие как право на справедливое судебное разбирательство и право на участие в общественной жизни. Ответы на вопросник указывают на то, что коррупция может затронуть практически любое из прав человека; эта идея подчеркивается в ответе УВКПЧ.

14. Поскольку государства несут различные виды ответственности, обусловленные их обязательствами в области прав человека, было бы целесообразно классифицировать возможные нарушения прав человека в результате коррупции согласно различным видам ответственности, налагаемым на государства:

a) во-первых, коррупция может касаться отдельных лиц (индивидуальное негативное воздействие). Зачастую наблюдается непосредственное нарушение прав лица, затронутого коррупцией. В зависимости от условий, в которых происходит коррупция, может быть нарушен целый ряд прав человека. Результатом коррупции нередко является дискриминационный доступ к государственным услугам⁸. Воздействие на отдельное лицо также может быть одним из последствий опосредованного влияния коррупции. Например, если государственные власти в обмен на взятку незаконно разрешают вырубку лесов, то могут быть нарушены право на питание, право на жилище и право на здоровье людей, живущих в затронутой местности;

b) во-вторых, коррупция может касаться конкретных, четко определенных групп лиц (коллективное негативное воздействие). Эта категория вклю-

⁷ УВКПЧ, *The Human Rights Case Against Corruption* (Geneva, 2013), p. 4.

⁸ См., например, *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 4.

См. также International Council on Human Rights Policy and Transparency International, eds., *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (2009), p. 32 et seq.

чает в себя последствия коррупции, которые затрагивают не только отдельных лиц, но и группы лиц. Например, коррупция может закрыть неимущим доступ к товарам и услугам, предлагаемым администрацией, или доступ к правосудию. Или, возвращаясь к примеру, приведенному выше, незаконная вырубка лесов может затронуть конкретные этнические меньшинства, проживающие в соответствующей местности. Можно сделать вывод о том, что больше всех от коррупции страдают такие маргинализованные группы, как женщины, дети, инвалиды, пожилые люди, неимущие и представители этнических меньшинств. Это особенно верно в отношении доступа к государственным услугам и помощи, которые имеют огромное значение для людей, принадлежащих к группам, находящимся в неблагоприятном положении. В своем заявлении, сделанном в ноябре 2013 года, УВКПЧ приводит в качестве примера негативного воздействия коррупции на осуществление прав человека ухудшение доступа к правосудию для групп лиц, находящихся в неблагоприятном положении⁹. Иногда коррупция является лишь одним из элементов нарушения прав человека или одним из факторов, усугубляющих уже существующее нарушение прав человека конкретных групп. Например, если право маргинализованных групп на образование уже ограничено в силу дискриминационных условий доступа к нему, то требование должностного лица заплатить взятку усугубляет это нарушение прав человека. Другим примером являются лишенные свободы лица, которые могут быть жертвами коррупции и в то же время жертвами пыток или другого бесчеловечного обращения;

с) в-третьих, коррупция может касаться общества в целом (общее негативное воздействие). Это означает, что в дополнение к влиянию коррупции на отдельных лиц или группы лиц она также негативно воздействует на общество в целом, будь то в национальном или в международном плане. Существует два основных аспекта, которые часто упоминаются в ходе обсуждений негативного воздействия коррупции на права человека¹⁰. Первый аспект связан с финансовыми и экономическими ресурсами, затрагиваемыми коррупцией. Коррупционная практика отвлекает средства от развития и тем самым подразумевает перераспределение фондов, которое может помешать эффективному осуществлению прав человека, особенно для уязвимых групп населения. Коррупция сокращает объем имеющихся ресурсов, предназначенных для постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав (и тем самым наносит ущерб обязательствам государств по статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Это ставит под угрозу достижение целей искоренения нищеты и обеспечения устойчивого развития в качестве общих показателей осуществления прав человека. Второй аспект связан с реализацией демократии и осуществлением верховенства права. Если среди руководителей государства процветает коррупция, то вера народа в правительство и, в конечном счете, в демократический порядок и верховенство права оказывается подорванной.

15. Еще один подход к классификации типов коррупции заключается в том, чтобы провести различие между активной и пассивной коррупцией. Это различие обсуждается, например, в комментариях к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок¹¹, автором которой является Организация экономического сотру-

⁹ *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 4.

¹⁰ Эти аспекты также обсуждаются в ответе УВКПЧ на вопросник.

¹¹ Размещена по адресу http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

ничества и развития (ОЭСР). Активная коррупция означает предоставление денежных средств или иных льгот для получения неправомерных преимуществ, тогда как пассивная коррупция подразумевает получение денежных средств или иных льгот в качестве неправомерного преимущества. Различие между дачей и получением взятки очень четкое. Тем не менее сомнительно, что это различие может быть полезным с точки зрения прав человека. Настоящий доклад посвящен негативному воздействию коррупции на осуществление прав человека и поэтому придерживается подхода, ориентированного на защиту прав жертвы. При рассмотрении дел о коррупции может быть затруднительно определить, активную или пассивную роль играла жертва в акте коррупции. Возможно даже, что жертва находилась вне коррупционных соглашений. Например, в тех случаях, когда люди вынуждены платить за получение доступа к государственным услугам, те, кто дает взятки, являются не только активными участниками коррупции, но и жертвами. По этой причине в конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом не используется термин "активный подкуп", чтобы не возникло недопонимания, заключающегося в том, что взяточник проявил инициативу, а получатель взятки оказался пассивной жертвой. Гораздо целесообразнее определить, какая сторона является жертвой в ситуации коррупции. Во многих случаях это можно установить посредством изучения распределения полномочий между сторонами коррупционного соглашения. Обычно жертвой становится менее влиятельная или даже угнетенная сторона.

IV. Какова ценность связи коррупции и ее негативного воздействия с осуществлением прав человека?

16. Обычно коррупция рассматривается с уголовной точки зрения¹². Меры по борьбе с коррупцией – как в национальном, так и в международном контексте – сосредоточены в основном на преследовании связанных с ней уголовных преступлений. Международные договоры о борьбе с коррупцией призывают или даже обязывают подписавшие их государства предпринимать в рамках своего правопорядка усилия по квалификации определенных видов поведения, определяемых как коррупция, в качестве уголовного преступления. Однако в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и региональных конвенциях по борьбе с коррупцией содержатся и профилактические меры (например, подотчетность, транспарентность и доступ к общественной информации), которые государства-члены обязаны поощрять. Отдавая должное этим усилиям, меры по борьбе с коррупцией сосредоточены на рассмотрении уголовных преступлений, необходимых санкций и международного сотрудничества в области уголовного преследования. Помещение мер по борьбе с коррупцией в сферу уголовного права сужает перспективу для преступников. Цель уголовного процесса заключается, грубо говоря, в определении того, кто несет ответственность за преступление. Помещение преступника в центр уголовного процесса может привести к снижению приоритетности интересов жертвы кор-

Конвенция была принята Конференцией уполномоченных 21 ноября 1997 года и вступила в силу 15 февраля 1999 года. См. также Седьмой ежегодный доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT/C/52/2), пункт 72 и последующие.

¹² Leonie Hensgen, "Corruption and human rights – making the connection at the United Nations", in the *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum, eds., vol. 17, pp. 197–219 (200) (Brill and Nijhoff, 2013).

рупции. Положение лиц, затронутых коррупцией, в ходе уголовного процесса весьма шатко. Кроме того, подход с позиций уголовного правосудия не предлагает путей решения структурных проблем, создаваемых коррупцией. По своей сущности он сконцентрирован на одном преступлении и не может охватить коллективное воздействие и общее воздействие, описанные в настоящем докладе.

17. С коррупцией также можно бороться путем применения средств правовой защиты из области частного права. Данный подход довольно широко распространен среди государств. Что касается международного права, то Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Советом Европы в 1999 году¹³, касается, в частности, возмещения ущерба, ответственности, юридической силы сделок и защиты государственных служащих и поэтому посвящена последствиям коррупции в частном праве. Одно из различий между подходом уголовного права и подходом частного права к борьбе с коррупцией состоит в том, что последний связан с воздействием коррупции на соответствующее лицо и ориентирован на получение компенсации.

18. Правозащитная точка зрения на воздействие коррупции может способствовать созданию подхода, в рамках которого в центр борьбы с коррупцией ставятся ее жертвы. Это достигается освещением негативного воздействия, оказываемого коррупцией на соответствующее лицо, на группы лиц, обычно затрагиваемые коррупцией (которые зачастую являются маргинализированными группами), и на общество в целом. Увязка коррупции и прав человека может продемонстрировать социальные последствия – влияние, оказываемое коррупцией на жизни людей. Она может помочь людям связать коррупцию и проблемы, с которыми они сталкиваются, а также стать одним из важных способов придания проблеме коррупции общественного характера. Таким образом, социальное воздействие коррупции становится очевидным; в обществе формируется осведомленность о последствиях этого испытания и создаются новые союзы для борьбы с коррупцией.

19. Более того, правозащитная точка зрения на негативное воздействие коррупции показывает, что полную ответственность за коррупцию несет государство. Эта ответственность означает, во-первых, отказ от коррупции во избежание нарушений прав человека. Во-вторых, ответственность государства в отношении прав человека означает реагирование на негативное воздействие коррупции в целях выполнения обязательств в области прав человека. В последнем случае одним из инструментов борьбы с коррупцией и ее негативным воздействием на осуществление прав человека является уголовное преследование. Однако уголовное преследование неэффективно для решения проблемы негативных последствий коррупции для отдельного лица, для конкретных групп или для общества в целом. Следовательно, правозащитная точка зрения на негативное воздействие коррупции подчеркивает обязанность государства принимать меры против ее негативного влияния. Кроме того, профилактические меры против коррупции можно усилить, совместив их с правами человека. В результате включения правозащитной точки зрения в стратегии борьбы с коррупцией также возникает обязательство осуществлять превентивную политику в таких областях, как транспарентность, аффидевнты, законы о доступе к общественной информации и внешний контроль.

20. Коррупция может прямо или косвенно приводить к нарушению прав человека. Коррупция может непосредственно нарушать какое-либо из прав чело-

¹³ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, СДСЕ № 174.

века, если акт коррупции используется в качестве средства нарушения права или если государство действует или бездействует таким образом, который препятствует осуществлению этого конкретного права отдельными лицами. В других ситуациях коррупция становится одним из основных факторов, способствующих возникновению цепочки событий, которые в конце концов приводят к нарушению права. В этом случае право нарушается деянием, вытекающим из акта коррупции, который является одним из обязательных условий нарушения. Такая ситуация может возникнуть, например, если государственные должностные лица в обмен на взятку разрешают незаконный импорт токсических отходов из других стран и эти отходы будут помещены в жилом районе или рядом с ним. В результате подкупа будут опосредованно нарушены права жителей этого района на жизнь и здоровье¹⁴. Еще одним примером может стать положение заключенных, которые вынуждены давать взятки для того, чтобы избежать жестокого обращения или обеспечить себе хорошие условия содержания; данный вид коррупции опосредованно затрагивает целую группу лиц.

21. Кроме того, существуют параллели между основными принципами борьбы с коррупцией (такими как участие, транспарентность, доступ к информации и подотчетность) и сферой охвата прав человека (такими вопросами как свобода выражения мнений и свобода средств массовой информации, доступ к информации и принцип недискриминации). Поэтому укрепление осуществления прав человека в целом и конкретных политических прав и принципа недискриминации в частности является ценным инструментом борьбы с коррупцией. В то время как борьба с коррупцией методами уголовного и частного права подразумевает принятие репрессивных мер и мер правовой защиты, поощрение и укрепление прав человека представляют собой профилактическую меру.

22. Необходимость включения профилактических мер в усилия по борьбе с коррупцией является очевидной. Кроме того, поощрение и укрепление прав человека в долгосрочной перспективе могут способствовать формированию хорошо информированного и свободного гражданского общества, которое все более решительно отвергает коррупцию во всех ее видах и при любых обстоятельствах. УВКПЧ заявило следующее: "Эффективная стратегия борьбы с коррупцией должна подкрепляться ключевыми принципами прав человека. Независимая судебная власть, свобода печати, свобода выражения мнений, доступ к информации, прозрачность политической системы и подотчетность имеют жизненно важное значение как для успешного применения стратегий борьбы с коррупцией, так и для осуществления прав человека"¹⁵.

23. Увязка между мерами по борьбе с коррупцией и правами человека также может способствовать доступу к правозащитным механизмам для борьбы с коррупцией. Существует широкий спектр механизмов для отслеживания соблюдения прав человека на национальном, региональном и международном уровнях. Установив связь между актами коррупции и нарушениями прав человека, можно найти новые возможности для судебного разбирательства или мониторинга¹⁶.

24. Комбинирование стратегий борьбы с коррупцией со стратегиями поощрения прав человека может возыметь двойной эффект. С одной стороны, права

¹⁴ Материал представлен г-ном Альфредо Карокорой, членом Консультативного комитета.

¹⁵ *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 5.

¹⁶ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, eds., *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities* (2010), p. 45 et seq.

человека могут составлять один из элементов стратегии борьбы с коррупцией путем использования правозащитных механизмов. С другой стороны, борьба с коррупцией сама по себе является способом предотвращения нарушений прав человека. В результате поощрения элементов благого управления (таких как политические права, транспарентность и подотчетность) права человека и усилия по борьбе с коррупцией могут усиливать друг друга¹⁷. Например, способность поощрять и защищать гражданские и политические права зиждется на эффективной борьбе с политической и судебной коррупцией (и наоборот). Транспарентность и доступ к информации дают людям возможность принимать обоснованные решения – начиная от реализации права голоса и заканчивая мониторингом государственных расходов. В то же время создание такой открытости ограничивает возможности злоупотреблений со стороны политиков, сотрудников полиции и судей. С демонстрацией воздействия коррупции на права человека моральные издержки предприятий становятся слишком высокими и появляются новые риски, которые становятся стимулами для сведения к минимуму их вовлеченности в коррупцию. Когда механизмы подотчетности отличаются слабостью или вообще отсутствуют, коррупция и нарушения прав человека не встречают никаких препятствий¹⁸.

V. Имеется ли опыт включения правозащитной точки зрения в борьбу с коррупцией?

25. Что касается ответов на вопросник, полученных от государств, правозащитных учреждений и учреждений по борьбе с коррупцией, НПО и других заинтересованных субъектов, то целесообразно рассмотреть вопрос о том, имеется ли опыт включения правозащитной точки зрения в борьбу с коррупцией. Существуют различные организационные подходы к борьбе с коррупцией. В ряде государств противодействие коррупции поручено независимым учреждениям. Другие государства ссылались в своих ответах на учреждения или департаменты правительства. Структура и организация таких агентств варьируется от государства к государству. В некоторых странах одним из важных инструментов борьбы с коррупцией являются НПО. Кроме того, значительную роль играют проверяющие органы (например, высшие ревизионные учреждения): они заинтересованы в подходах, основанных на правах человека и работают в сотрудничестве с гражданским обществом и правозащитными организациями. Другие государства в качестве основных инструментов, используемых в борьбе с коррупцией, называют уголовное преследование или правозащитные учреждения.

26. Что касается включения правозащитной точки зрения в борьбу с коррупцией через сотрудничество между учреждениями по борьбе с коррупцией и правозащитными учреждениями, то ответы государств на вопросник дают многоплановую картину. В некоторых случаях устанавливается, что никакого сотрудничества не существует или отсутствует эффективное сотрудничество. Зачастую говорится, что официального сотрудничества нет, но есть неофициальные контакты, например в форме заседаний, рабочих совещаний, лекций, общего обучения или обмена информацией. В связи с сотрудничеством на более официальной основе упоминаются межучрежденческие рабочие группы. Некоторые государства рассказывают о сотрудничестве между соответствующими

¹⁷ *The Human Rights Case Against Corruption*, p. 5.

¹⁸ Материал представлен г-ном Альфредо Карокорой, членом Консультативного комитета; см. также Sharon Eicher, *Corruption in International Business*, p. 8 et seq.

учреждениями, осуществляющемся на индивидуальной основе. В целом, многие государства подчеркивают необходимость и важность сотрудничества между учреждениями по борьбе с коррупцией и правозащитными учреждениями, однако на настоящий момент это сотрудничество носит неофициальный и разовый характер. Тот же результат наблюдается в ответах на вопросник, полученных от национальных правозащитных учреждений и от некоторых НПО.

27. Что касается ответов на вопросник, полученных от НПО, то следует отметить, что в некоторых из них приводятся примеры сотрудничества между учреждениями по борьбе с коррупцией и правозащитными учреждениями. Тем не менее не представлено никакой информации о способах осуществления этого сотрудничества. Несмотря на это, в ряде ответов подчеркивается необходимость и важность подобного сотрудничества.

28. В этой связи следует особо выделить ответ Совета Европы. В нем содержится пример, иллюстрирующий включения правозащитной точки зрения в борьбу с коррупцией. В качестве примеров Совет Европы привел Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (упомянутую ранее) и создание Группы государств по борьбе с коррупцией, которая предложила Комиссару Совета Европы по правам человека поделиться своим мнением о воздействии коррупции на эффективное осуществление прав человека. На его взгляд, защиту жертв коррупции, а также лиц, которые сообщают о подозрениях на коррупцию, следует рассматривать как важный инструмент поощрения прав человека и этичного поведения.

29. Суть ответов на вопросник, полученных от государств и других заинтересованных субъектов, сводится к тому, что права человека играют важную роль в стратегиях борьбы с коррупцией. Некоторые респонденты подчеркнули значимость хорошо информированного и инклюзивного общества для победы над коррупцией. Этому итогу будет способствовать просвещение по вопросам прав человека, которое поможет повысить осведомленность общественности о коррупции.
