

Конвенция ООН против коррупции

Самым важным и наиболее основательным международно-правовым документом, регулирующим вопросы противодействия коррупции, в настоящее время является Конвенция ООН против коррупции.

Конвенция была принята резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 г. Российской Федерацией данная конвенция подписана 9 декабря 2003 г., ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ. Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 г., для России – 8 июня 2006 г.

Конвенция состоит из 8 глав, объединяющих 71 статью.

Прежде всего, необходимо обратить внимание, что конвенция содержит перечень криминализируемых коррупционных деяний, который включает (глава III):

- подкуп национальных публичных должностных лиц.

Для целей конвенции термин «публичное должностное лицо» означает: 1) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; 2) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника; 3) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника

Под подкупом национальных должностных лиц в конвенции понимаются следующие умышленно совершенные деяния:

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

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

- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;

- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом.

Цель преступного деяния должна заключаться в извлечении выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица. При этом похищенное имущество должно находиться в ведении публичного должностного лица в силу его служебного положения;

- злоупотребление служебным положением.

Под злоупотреблением служебными полномочиями (служебным положением) в конвенции понимается совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица;

- злоупотребление влиянием в корыстных целях.

Под злоупотреблением влиянием в корыстных целях понимается обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества, а также вымогательство или принятие указанным лицом какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица с тем чтобы это лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лиц;

- незаконное обогащение.

Под незаконным обогащением в конвенции понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать;

- подкуп в частном секторе;

- хищение имущества в частном секторе.

- отмывание доходов от преступлений;

- сокрытие.

Имеется в виду сокрытие или непрерывное удержание имущества, если соответствующему лицу известно, что такое имущество получено в результате любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с конвенцией;

- воспрепятствование отправлению правосудия.

Конвенция ООН против коррупции устанавливает целый ряд стандартов, мер и норм, которые могут применяться всеми странами в целях развития внутрисударственных законодательно-правовых основ противодействия коррупции. В ней содержится призыв к принятию необходимых законодательных и профилактических мер, в результате чего самые распространенные формы коррупции как в государственном, так и в частном секторе были бы отнесены к категории уголовных преступлений.

Целями Конвенции ООН против коррупции являются:

- а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- б) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;
- в) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Сфера применения Конвенции ООН против коррупции обозначена в статье 3: она применяется в соответствии с ее положениями к предупреждению, расследованию и уголовному преследованию за коррупцию и к приостановлению операций (замораживанию), аресту, конфискации и возвращению доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с конвенцией. Причем, если конвенцией не предусмотрено иное, не обязательно, чтобы в результате совершения указанных в ней преступлений был причинен вред или ущерб государственному имуществу.

Мерам по предупреждению коррупции посвящена глава II конвенции. Статья 5 «Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции» устанавливает, что каждое государство-участник:

- в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;
- стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции;
- периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению антикоррупционных мер. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции.

Статья 6 Конвенции ООН против коррупции предписывает каждому государству-участнику обеспечить в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как:

- а) проведение антикоррупционной политики, предусмотренной положениями конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики;
- б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

Этот орган (органы) должен иметь необходимую самостоятельность с тем, чтобы он мог выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Ему следует обеспечить необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, которая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций.

В целях предотвращения коррупции в публичном (государственном) секторе Конвенция ООН против коррупции требует от каждого государства-участника создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

- основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;

- способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника;

- способствуют осуществлению образовательных и учебных программ с тем, чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций.

Кроме этого государства обязываются рассматривать возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер с тем, чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности, а также усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

Также каждое государство-участник должно стремиться в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

Серьезного внимания заслуживает статья 8 конвенции «Кодексы поведения публичных должностных лиц», которая содержит целый комплекс антикоррупционных мер, направленных на поощрение неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц

Во-первых, каждое государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

При этом могут приниматься во внимание соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.

Во-вторых, государства-участники рассматривают в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства возможность установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций.

В-третьих, государства-участники стремятся устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

И в-четвертых, каждое государство-участник рассматривает возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают установленные кодексы или стандарты.

Помимо мер по предупреждению коррупции в публичном (государственном) секторе, Конвенция ООН против коррупции (статьи 9-14) определяет комплекс мер по ряду других направлений реализации антикоррупционной политики.

Например, в такой коррупциогенной сфере, как публичные закупки и управление публичными финансами каждому государству-участнику предписывается:

1) принимать в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

- публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашениях к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

- установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;

- применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;

- эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;

- меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке;

2) принимать в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы надлежащие меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами. Такие меры охватывают, среди прочего, следующее:

- процедуры утверждения национального бюджета;
- своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах;
- систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора;
- эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля;

3) принимать такие гражданско-правовые и административные меры, какие могут потребоваться в соответствии с основополагающими принципами его внутреннего законодательства с тем, чтобы обеспечить сохранность бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствовать фальсификации такой документации.

С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое государство-участник также должно принимать меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

- а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;
- б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;
- в) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Решающую роль в борьбе с коррупцией Конвенция ООН против коррупции (статья 12) отводит судебным органам, и с учетом независимости судебной власти требует от государств-участников принимать без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. Аналогичные меры могут внедряться и применяться в органах прокуратуры в тех государствах-участниках, в которых они не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Меры, направленные на противодействие коррупции в частном секторе могут включать, среди прочего, следующее:

- содействие сотрудничеству между правоохрнительными органами и соответствующими частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности предпринимателями и предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций, включая, в надлежащих случаях, меры по идентификации юридических и физических лиц, причастных к созданию корпоративных организаций и управлению ими;
- предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций, включая процедуры, касающиеся субсидий и лицензий, предоставляемых публичными органами для осуществления коммерческой деятельности;
- предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор;
- обеспечение того, чтобы частные организации, с учетом их структуры и размера, обладали достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля для оказания помощи в предупреждении и выявлении коррупционных деяний и

чтобы счета и требуемые финансовые ведомости таких частных организаций подлежали применению надлежащих процедур аудита и сертификации.

Отдельная статья Конвенции ООН против коррупции (статья 13) посвящена участию общественных институтов (имеются в виду гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин) в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а также в углублении понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Это участие следует укреплять с помощью таких мер, как:

а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;

б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;

в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;

г) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. При этом могут устанавливаться определенные ограничения данной свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:

- для уважения прав или репутации других лиц;

- для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения.

Значительная часть положений Конвенции ООН против коррупции посвящена регламентации вопросов взаимной правовой помощи, выдачи лиц, совершивших коррупционные преступления на территориях других государств, а также сотрудничества правоохранительных органов – обмена информацией и опытом, совместного проведения расследований. Статьей 46 установлено, что государства-участники оказывают друг другу самую широкую взаимную правовую помощь в расследовании, уголовном преследовании и судебном разбирательстве в связи с преступлениями, охватываемыми конвенцией.

Конвенция также требует от государств-участников назначить центральный орган, который несет ответственность за получение просьб об оказании взаимной правовой помощи и либо за их выполнение, либо за их препровождение для выполнения компетентным органам и обладает соответствующими полномочиями.

Для реализации данного положения издан Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи». Данным указом установлено, что центральными органами являются:

- Министерство юстиции РФ – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел;

- Генеральная прокуратура РФ – по иным вопросам взаимной правовой помощи.

Следует подчеркнуть, что конвенция содержит принципиально новое положение, в соответствии с которым государства-участники обязаны возвращать похищенные денежные средства и иные ценности в ту страну, из которой они были похищены, если установлено, что эти деньги и ценности получены с путем коррупционных действий.

Эти международно-правовые положения закладывают основу для более активного сотрудничества между государствами в целях предотвращения и выявления коррупции, а также возвращения полученных таким же образом средств.

Таким образом, Конвенция ООН против коррупции является комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности современного общества.