

Деятельность международных организаций по предупреждению и пресечению коррупции

Шпаковский Ю.Г., доктор юридически наук,
профессор, зав.кафедрой РАП
Чистов А.А., Главное управление
МВД России г.Москвы

На современном этапе развития международное сообщество убеждено в необходимости в первоочередном порядке проводить согласованную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего национального и международного законодательства и превентивных мер в этой сфере. Данное обстоятельство обусловлено тем, что коррупция, является одной из наиболее обсуждаемых проблем. Во многих государствах постоянно фиксируются факты, свидетельствующие об актуализации проблем борьбы с коррупцией, и соответственно ведутся дискуссии о необходимости принятия государствами согласованных действий в деле предупреждения и пресечения этого негативного социального явления. Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы требуются в первую очередь эффективные национальные судебные и правоохранительные органы, а также расширение международного сотрудничества в деле борьбы с коррупцией. Эта обусловлено последствиями коррупции, которая угрожает верховенству закона, правам и законным интересам физических и юридических лиц, подрывает основы государственного управления, ведет к искажению условий конкуренции и наносит серьезный урон моральным устоям общества.

Согласно исследованию, проведенному в 1997 г. в Великобритании, в последние годы размер взяток, выплачиваемых в мире за год, в суммарном объеме составляет 80 млрд. долл. При этом абсолютное большинство среди мировых взяткодателей составляют западные компании, действующие в

развивающихся странах. Особенно высоки взятки при заключении контрактов на поставку вооружений. По оценкам экспертов США объем международного взяточничества в 2005 г. составил 50 млрд. долл. По утверждению специалистов, международная коррупция наносит не только моральный, но и ощутимый экономический ущерб мировому сообществу, так как значительно увеличивает стоимость проектов. Способы получения взяток от иностранных компаний весьма разнообразны. Среди них часто выделяют протекционистские меры и завышенные комиссионные. Взятка становится формой сделки между иностранной компанией и государственными служащими принимающей стороны. Коррупция государственных служащих отражается на жизненном уровне граждан принимающей стороны. Международное законодательство по борьбе с коррупцией разработано недостаточно. Правовых оснований для судебного преследования компаний или отдельных лиц, занимающихся взяточничеством за пределами национальных границ, до недавнего времени не предусматривалось ни в одной стране.

В связи с этим международное сообщество середины XX в. разрабатывает правовые нормы и организационные средства, направленные на предупреждение и пресечение коррупции. Одними из первых международных документов в исследуемой сфере являются Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках» от 16 декабря 1966 г., а также резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX) от 15 декабря 1975 г., в которой осуждаются все виды коррупции, включая взяточничество, практикуемые транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами в нарушении законов и правил принимающих сторон.

В 1989 г. под эгидой Организации Объединенных Наций прошел международный семинар по проблемам коррупции в сфере государственного управления, результаты которого послужили серьезной предпосылкой для

рассмотрения этой проблемы на VIII конгрессе ООН. Предопределяя проект резолюции этому конгрессу, Экономический и Социальный Совет высказал следующую рекомендацию: «Поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и групп людей, в высшей степени важно, чтобы все государства:

1) рассмотрели адекватность своего законодательства, включая процессуальные нормы, чтобы реагировать на все виды коррупции и соответствующие санкции, которые обеспечат соответствующее содержание;

2) разработали административные механизмы и механизмы регулирования для предупреждения коррупции и злоупотребления властью, которые должны включать: разработку стратегий по борьбе с коррупцией в качестве особо приоритетных направлений планов экономического и социального развития, которые бы включали элементы по борьбе с коррупцией как неотъемлемую часть соответствующих программ; повышение общественной осведомленности о праве пользоваться государственными услугами и программами и обеспечение эффективных каналов для подачи жалоб; создание надлежащих внутренних процедур управления в правительственных учреждениях для борьбы с коррупцией; принятие мер в рамках правительственных учреждений для обеспечения отчетности, эффективных дисциплинарных мер и средств правовой защиты в отношении государственных служащих; при необходимости совершенствование банковских и финансовых правил и механизмов в целях предупреждения крупных переводов, полученных в результате коррупции.

3) установили процедуры выявления и расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц;

4) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции и применяли экономические санкции предприятиям, причастным к коррупции».

Проблема борьбы с коррупцией специально обсуждалась и на VIII Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана 1990 г.). В резолюции, озаглавленной «Коррупция в сфере государственного управления», конгресс одобрил подготовленные Секретариатом ООН руководство «Практические меры борьбы с коррупцией» и призвал обеспечить его широкое распространение.

Особую заинтересованность в международной борьбе с коррупцией проявил Совет Европы, подтверждением чему является принятие в ноябре 1996 г. программы действий по борьбе с коррупцией. В рамках данной программы были подготовлены: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Особое место в их подготовке было уделено формулировкам понятий «коррупция», использованным в других документах, таких, как Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза от 26 мая 1997 г. и Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. В ходе подготовки вышеупомянутых конвенций выяснилось, что на сегодняшний день в определении коррупции нет полной ясности и правовой точности, в связи с чем было признано целесообразным рассматривать в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1998г. понятие коррупции исходя из внутреннего законодательства государств участников, а

в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999г. дать ее определение только для целей настоящей Конвенции.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию принята в Страсбурге 4 ноября 1998 г. и открыта для подписания 27 января 1999 г. По состоянию на апрель 2000 г. ее подписали более 30 государств. Российская Федерация подписала ее в день открытия Конвенции для подписания на основании распоряжения Президента России от 25 января 1999 г. В настоящее время готовятся документы о ее ратификации.

Данная конвенция, состоящая из преамбулы и пяти глав: «Использование терминов», «Меры которые должны быть приняты на национальном уровне», «Контроль за выполнением конвенции», «Международное сотрудничество государств участников конвенции», «Заключительные положения», обеспечивает на основе общих элементов различных правовых подходов криминализацию широкого круга деяний, включая: составы активной и пассивной коррупции, объективная сторона которых совершена должностными лицами государств, иностранных государств, международных и национальных институтов, членами парламентов ассамблей, судьями; составы активного и пассивного взяточничества в сфере частного предпринимательства; торговлю влиянием; отмывание доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупцию в сфере аудита. Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. принята в Страсбурге 9 сентября 1999 г. и открыта для подписания 4 ноября 1999г.

Сторонами Конвенции могут быть как государства — члены Совета Европы, так и государства, не являющиеся его членами, но участвовавшие в

ее разработке. По состоянию на декабрь ее подписали 14 государств. Российская Федерация готовится подписать данную Конвенцию.

Конвенция 1999 г. состоит из преамбулы и трех глав: «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне», «Международное сотрудничество и контроль за выполнением», «Заключительные положения». В ней сформулировано такое определение «коррупции». Коррупция — означает, просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых.

В Конвенции 1999 г. затронуты следующие аспекты:

- каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве нормы, закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск с целью получения полного возмещения ущерба;

- такое возмещение может охватить материальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и нематериальный вред;

- каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве следующие условия, которые должны быть выполнены для того, чтобы ущерб подлежал возмещению: ответчик совершил или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции; истец понес ущерб; существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом;

- каждая сторона определяет в своем внутреннем законодательстве надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного его публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещения ущерба от государства или, в случае, если сторона не является государством, от

соответствующих властей данной стороны; помимо этого, государства должны в своем внутреннем законодательстве предусматривать, что объем возмещения ущерба уменьшается или в его возмещении может быть отказано, если истец по собственной вине способствовал причинению ущерба или его усугублению;

— каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве, что любой контракт или положение контракта, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы, а также надлежащую защиту от любой неоправданной меры служащих, которые имеют серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своем подозрении компетентным лицам и властям;

— каждая сторона в рамках своего внутреннего законодательства должна предусматривать необходимые меры для того, чтобы ежегодные отчеты компаний составлялись правильно и давали правдивое и честное представление о финансовом положении компании, а также устанавливать эффективные процедуры для получения доказательств в гражданском судопроизводстве, вытекающие из акта коррупции.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию предусматривает сотрудничество государств по вопросам, связанным с гражданским судопроизводством по делам о коррупции: предоставление документов, получение доказательств за рубежом, разграничение юрисдикции, признание и исполнение иностранных судебных решений и судебных расходов в соответствии с положениями международных договоров о международном сотрудничестве в гражданско-правовой и коммерческой сфере, участниками которых они являются, а также в соответствии с их внутренним законодательством.

Любое государство, которое подписало или присоединилось к Конвенции, к моменту вступления ее в силу автоматически становится членом Группы государств против коррупции и осуществляет контроль за исполнением данной Конвенции, руководящих принципов борьбы с коррупцией и других соглашений или правовых документов, принятых Советом Европы в соответствии с Программой действий против коррупции.

Такова общая характеристика деятельности международных организаций по предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Батушенко А. Годовой баланс мировой коррупции. //Эксперт. — 1997. — № 48.
2. Гриненко А.В. Международный и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000.
3. Предупреждение и борьба с коррупцией. Выводы и рекомендации международной научно-практической конференции. //Российская юстиция. 1999. № 12.
4. Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство, подготовленное секретариатом ООН. А / CONF 144 / В. 29. 1989.
5. Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. М., 2007.
6. Яковенко Г.Г. Международная правовая практика преодоления коррупции и защиты бизнеса от власти // Коррупция и бизнес. М.: ПРЕСС, 2008.