

А. Л. Симон

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В данной статье предпринята попытка комплексного теоретико-правового анализа вопросов становления международно-правового механизма противодействия коррупции в контексте решения проблем глобализации и укрепления международного правопорядка. В работе исследуются формы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции в соответствии с задачами внешней политики Российской Федерации. Одновременно поставлены вопросы повышения эффективности антикоррупционной политики России в соответствии с международно-правовыми стандартами.

Ключевые слова: коррупция, международное сотрудничество в борьбе с коррупцией, противодействие коррупции, предупреждение коррупции, декларация, конвенция, международные органы, международно-правовой механизм, антикоррупционная правовая политика, неправительственные правозащитные организации.

A. L. Simon

LEGAL BASIS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE SPHERE OF COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION

In the article the author makes an attempt of a complex theoretical legal analysis of matters related to forming an international legal mechanism of corruption counteraction in the context of solving problems of globalization and enhancing international law and order. Along with this, the author considers forms of international cooperation in the sphere of corruption counteraction according to the Russian Federation's foreign policy objectives. At the same time the author raises questions of increasing of the Russia's anticorruption policy efficiency according to international legal standards.

Keywords: corruption, international cooperation in corruption counteraction, corruption counteraction, corruption prevention, declaration, convention, international bodies, international legal mechanism, anticorruption legal policy, nongovernmental human rights organization.

Среди глобальных проблем современности, от решения которых зависит дальнейшее развитие мирового сообщества в новом столетии, одной из самых острых является проблема коррупции. Приобретая в условиях глобализации новое качество, выражающееся, в частности, в ее транснациональных формах, коррупция является серьезнейшим противоречием глобализации, одним из вызовов

мировому развитию. Это обуславливает необходимость и важность международного антикоррупционного сотрудничества.

При этом международное сотрудничество в борьбе с коррупцией — система отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными

организациями в сфере противодействия коррупции, включающая согласованную политику, антикоррупционную стратегию и тактику, выработку международных договоров и соглашений, их имплементацию во внутреннее законодательство государств, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества по предупреждению коррупции, непосредственной борьбе с ней на основе международно-правовых документов и принятых в соответствии с ними положений национального законодательства.

Можно заметить, что в конце 70-х гг. XX в. была предпринята первая попытка выработать международное определение коррупции. В статье 7 «Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» 1979 г. [1] коррупция квалифицируется как акт злоупотребления властью государственного должностного лица.

В 80-х гг. XX в. шла напряженная работа над подготовкой документов, регламентирующих международное сотрудничество в борьбе с коррупцией, что обеспечило принятие значительного числа договоров и актов органов международных организаций. Принятыми в 90-е гг. XX в. документами были намечены основные направления внутригосударственной деятельности по борьбе с коррупцией.

Вместе с тем угроза, которую представляет коррупция для развития человечества, обусловила степень озабоченности мирового сообщества и российского государства данной проблемой.

При этом самым крупным и авторитетным субъектом противодействия преступности, в том числе и коррупции, в современном мире признана Организация Объединенных Наций, а также ее органы и специализированные учреждения, которые стали общепризнанными центрами координации деятельности государств и международных организаций в борьбе с преступностью во всех формах ее проявления.

Так, Генеральная Ассамблея ООН неоднократно принимала документы о предупреждении коррупции. Например, согласно «Рекомендациям относительно международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития» [2], принятым Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 г., государства обязались: проанализировать адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем чтобы реагировать на все виды коррупции и соответствующие действия, способствующие или содействующие коррупции, и применили санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание; разработать административные и регулятивные механизмы для предупреждения коррупции или злоупотребления властью; установить процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц; разработать правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции; принять надлежащие меры в отношении предприятий, причастных к коррупции.

В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях [3].

Важное значение имеет и резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 60/207 от 22 декабря 2005 г. «Предупреждение коррупции и перевода активов незаконного происхождения, борьба с этими явлениями и возвращение таких активов, в частности в страны происхождения, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции» [4].

Во исполнение указанной резолюции на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Генеральным секретарем был сделан доклад «Глобализация и взаимозависимость: предупреждение коррупции и перевода активов незаконного происхождения, борьба с этими явлениями и возвращение таких активов, в

частности в страны происхождения, в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции», в котором освещается текущая деятельность международного сообщества по оценке масштабов коррупции и ее воздействия на развитие и экономический рост, рассмотрены основные вопросы, связанные с возвращением активов.

Следует также отметить, что важную роль в борьбе с коррупцией играет ЭКОСОС. С одной стороны, ЭКОСОС является органом, принимающим международные документы (например, «Руководящие принципы для предупреждения преступности», «Стандарты и нормы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие»), с другой — под эгидой ЭКОСОС осуществляются многочисленные программы и проекты ООН [5].

Так, программа ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия была утверждена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/152 от 18 декабря 1991 г. [6], в которой одной из задач Программы объявлена борьба с коррупцией. В качестве руководящего органа Программы была учреждена Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию (далее — Комиссия), которая рекомендовала два проекта резолюций для принятия Генеральной Ассамблеей ООН (в частности, «Укрепление Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и усиление роли Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию в качестве ее руководящего органа» [7]) и 10 проектов резолюций (в частности, резолюции «Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией» [8] и «Укрепление основных принципов поведения судей» [9]), а также два проекта решений для принятия Экономическим и Социальным Советом.

При этом антикоррупционная деятельность

Комиссии позитивно оценивается главными органами ООН [10]. Принятые к настоящему времени международные антикоррупционные документы позволяют говорить о создании солидной нормативной базы для сотрудничества государств в данной сфере и унификации национального законодательства. Важнейшей вехой на пути формирования международного антикоррупционного законодательства следует считать принятие Конвенции ООН против коррупции в 2003 г., подписанной от имени России 9 декабря 2003 г. и ратифицированной 17 февраля 2006 г. с соответствующими заявлениями [11].

Участие Российской Федерации в Конвенции потребует внесения определенных изменений в законодательные акты Российской Федерации, регулирующие соответствующие аспекты противодействия коррупции.

Конвенция детально регламентирует взаимную правовую помощь, выдачу лиц, совершивших коррупционные преступления, а также сотрудничество правоохранительных органов, включая обмен информацией и опытом, совместное проведение расследований, подготовку и повышение квалификации кадров, взаимодействие в материально-техническом обеспечении правоохранительной деятельности.

В отношении юрисдикции, правовой помощи и международного сотрудничества в целях конфискации (статьи 42, 46 и 55 Конвенции) возможны разные варианты исполнения государствами-участниками своих обязательств. В связи с этим в Федеральном законе «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» [12] были сделаны соответствующие заявления. Так, согласно пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» Российская Федерация заявила, что она будет на основе взаимности использовать Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества в вопросах

выдачи с другими государствами-участниками Конвенции.

Требуется также подчеркнуть, что согласно статье 63 в рамках Конвенции учрежден собственный механизм осуществления — Конференция государств-участников, которая наделена обширными и сложными полномочиями. В декабре 2006 г. было намечено провести первую сессию Конференции, где были приняты важные решения о порядке работы Конференции и способах выполнения ее мандата. Конференции предстоит разработать надежную методику и определить соответствующие меры, призванные при необходимости способствовать укреплению потенциала стран для всестороннего осуществления Конвенции.

Таким образом, Конвенция создает сбалансированную и широкую основу для борьбы с коррупцией на национальном уровне. Быстрое вступление Конвенции в силу и стремительное увеличение числа ее участников позволяют надеяться на ее универсальный характер, что, соответственно, сделает ее глобальным инструментом против коррупции.

Важную роль в объединении усилий в борьбе с коррупцией играет и ОБСЕ. Так, пункт 33 Хартии Европейской безопасности 1999 г. подчеркивает, что «коррупция представляет собой большую угрозу общим ценностям ОБСЕ,... Государства-участники обязуются наращивать свои усилия по борьбе с коррупцией и порождающими ее условиями, а также содействовать формированию позитивной основы для надлежащей практики государственного управления и должностной порядочности. Они будут... оказывать взаимную помощь в борьбе с коррупцией» [13]. На проходившей еще 19 ноября 1999 г. Стамбульской встрече на высшем уровне главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ поручили Постоянному совету «изучить вопрос о наиболее эффективных путях поддержки усилий по

борьбе с коррупцией с учетом работы, проводимой другими организациями» [14].

Кроме того, в соответствии с рекомендациями 19-й Конференции министров юстиции европейских стран (1994 г.) была создана Междисциплинарная группа по коррупции [15]. На первой сессии Группы (Страсбург, 22—24 февраля 1995 г.) было дано расширенное определение коррупции: «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента, либо других отношений такого рода, и имеет целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц» [16]. В сентябре 1995 г. Группа представила в Совет Европы «Программу действий борьбы с коррупцией», которая и была утверждена Комитетом министров Совета Европы.

В Программе подчеркивалось: коррупция разрушает право собственности, верховенство закона; экономическое и политическое развитие общества заканчивается. В качестве главных факторов, способствующих коррупции, были выделены: концентрация власти, богатства, привилегий, засилье бюрократии, чрезмерный административный контроль, торговые ограничения, монополии, кумовство, правительственное вмешательство в экономику, индустрию и инфраструктуру роста, плохо организованная государственная служба, слабая судебная система и, как один из важных компонентов, материалистическая концепция успеха, при которой власть, деньги, привилегии и показная роскошь имеют важное, если не первоначальное значение [17].

Междисциплинарная группа пришла к выводу, что коррупция процветает в условиях молчания и секретности, поэтому «прозрачность становится ключевой концепцией в борьбе против коррупции» [18]. Данное положение ознаменовало существенное продвижение в

теоретическом осмыслении стратегии борьбы с коррупцией.

На основании Программы Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г. были приняты «Двадцать руководящих принципов по борьбе с коррупцией» [19]. «Принципы» подтвердили основную идею Программы о том, что борьба против коррупции должна быть междисциплинарной.

На основании Программы и «Двадцати принципов» Группа разработала, а Совет Европы принял ряд документов рекомендательного характера [20], а также несколько договоров (Конвенция об уголовно-правовой ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., Дополнительный Протокол к Конвенции от 15 мая 2003 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. [21]).

Очередным крупным шагом в реализации «Программы действий по борьбе с коррупцией» можно считать принятый Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г. «Модельный кодекс поведения государственных служащих» [22].

Совет Европы периодически осуществляет мониторинг соблюдения государствами-членами ряда конкретных обязательств. Очередной доклад российскими властями был представлен Парламентской ассамблее Совета Европы в 2005 г. [23].

По итогам его рассмотрения на 21-м заседании ПАСЕ 22 июня 2005 г. была принята Резолюция 1455 (2005) «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств» [24]. В Резолюции (п. 4) констатируется, что российские власти приложили определенные усилия для решения ряда серьезных проблем, которые угрожали политической стабильности, развитию экономики и функционированию демократических институтов в стране. Среди этих проблем — непрозрачная и незаконная приватизация, которая привела к переходу многих российских экономических активов и ресурсов под контроль олигархов, а также

обвинения в коррупции ряда губернаторов, которые не были подотчетны ни федеральной власти, ни своим избирателям. ПАСЕ приняла решение «продолжить мониторинг выполнения Российской Федерацией своих обязательств до тех пор, пока ею не будут получены доказательства существенного прогресса, особенно в отношении проблем, упомянутых в данной Резолюции».

Учитывая, что Европейская Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию была ратифицирована 25 июля 2006 г. Федеральным законом № 125-ФЗ, российское государство в соответствии с пунктом 3 статьи 32 Конвенции после ее вступления в силу для Российской Федерации автоматически стало участником специализированной международной организации «Группа государств против коррупции» (ГРЕКО).

«Group of States against Corruption» (GRECO) сначала действовала как форум сотрудничества государств в борьбе с коррупцией, однако в 1993 г. Комитетом министров СЕ была принята так называемая «Уставная Резолюция» (93) 28 (Statutory Resolution), заложившая институциональные основы ГРЕКО [25].

Как международная организация ГРЕКО действует на основании Соглашения об учреждении Группы государств против коррупции [26], а также Устава (Статута) ГРЕКО, утвержденного Резолюцией (98)7 Комитет министров СЕ от 12 мая 1999 г. Согласно Уставу ГРЕКО, в ее задачу входит мониторинг за соблюдением «Руководящих принципов борьбы с коррупцией» и имплементация международных инструментов.

Российская Федерация обязалась выполнять не только Устав данной организации, но и обязательства, вытекающие из антикоррупционных документов Комитета министров Совета Европы, носящих изначально рекомендательный характер. Поэтому для целей надлежущей имплементации соответствующих норм представляется целесообразным издать указ Президента РФ «О

мерах по выполнению Российской Федерацией обязательств, вытекающих из ее членства в ГРЕКО».

ГРЕКО («Группа государств против коррупции») рекомендовал Российской Федерации на основе Национального плана по борьбе с коррупцией разработать всеобъемлющую национальную стратегию по борьбе с коррупцией, охватывающую федеральный, региональный и местный уровни Российской Федерации. Стратегия должна уделять значительное внимание профилактике коррупции и прозрачности государственного управления и надлежащим образом учитывать озабоченность гражданского общества; также она должна охватывать все соответствующие государственные сферы, включая правоохранительную деятельность, и иметь реалистичные и обязательные для выполнения сроки реализации. Стратегия и план действий должны быть доведены до широкой общественности для обеспечения высокой осведомленности об этой стратегии и принимаемых мерах.

По мнению ГРЕКО, для Российской Федерации необходимо разработать системы всеобъемлющего, объективного и непрерывного мониторинга практических результатов принимаемых антикоррупционных мер в различных секторах, включая изменение уровня коррупции в этих секторах с течением времени. Следует обеспечить возможность для гражданского общества участвовать в таком мониторинге и выражать свое мнение относительно его результатов.

До июня 2010 г. Россия должна была исполнить рекомендации, сформулированные Группой государств против коррупции (ГРЕКО).

Генеральная прокуратура Российской Федерации направила в организацию Совета Европы «Группа стран против коррупции» («ГРЕКО») отчет, в котором говорится, что Россия исполнила только 12 из 26

рекомендаций, выданных ей в декабре 2008 г.

Так, среди 12 рекомендаций исполнены полностью: приняты план и стратегия по борьбе с коррупцией, Федеральный закон «О противодействии коррупции» [27], расширены возможности участия общественников в президентском антикоррупционном совете, установлены критерии приема на работу прокуроров, судьи получили право оспаривать решения об увольнении, расширены возможности по доступу граждан к информации по деятельности судов и госорганов, введены публичные отчеты чиновников и правоохранителей, в ведомствах созданы комиссии по конфликту интересов.

Согласно отчету, направленному Генпрокуратурой РФ на рассмотрение экспертов организации ГРЕКО («Группа стран против коррупции»), не исполненным остается ряд принципиальных положений Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Именно поэтому российские власти рискуют получить неудовлетворительную оценку проводимой в стране антикоррупционной политики.

Отчет Генеральной прокуратуры Российской Федерации будет изучен специалистами ГРЕКО к осени. В ноябре в рамках заседания 49-й сессии организации они дадут оценку усилиям российского руководства по борьбе с коррупцией в стране.

В заключение требуется отметить, что важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит международным и национальным неправительственным организациям (МНПО).

Важнейшей из антикоррупционных МНПО считается Transparency International (The coalition against corruption) [28], основанный в 1993 г. с целью противодействия коррупции, который является международной неправительственной некоммерческой организацией по законодательству ФРГ [29]. В настоящий момент Transparency International имеет отделения в 90 странах мира. Российский Центр

антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл» расположен в Москве.

Transparency International составляет так называемый Индекс восприятия коррупции (ИВК). Индекс ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков [30]. ИВК фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды [31]. В отношении восприятия коррупции ИВК является надежным инструментом измерения.

Согласно результатам исследования Transparency International «Индекс взяточничества — 2008», Россия занимала первое место по уровню коррупции среди 22 ведущих мировых государств-экспортеров, затем идут Китай и Мексика. В рейтинге эти страны получили 5,9, 6,5 и 6,6 балла соответственно [32].

Transparency International призывает государства к принятию следующих мер. А именно:

— способствовать тесной координации действий правительств, частного сектора и гражданского общества, направленных на повышение эффективности и устойчивости усилий в противостоянии коррупции и совершенствование государственного управления;

— ратифицировать, применять и отслеживать соблюдение существующих антикоррупционных конвенций во всех странах в целях соблюдения единых международных норм.

Российская Федерация должна обеспечить реализацию национальной антикоррупционной правовой политики в соответствии с задачами функционирования международно-правового механизма противодействия коррупции.

Список библиографических ссылок

1. Международная защита прав и свобод человека: сб. док. М., 1990. С. 319—325.
2. Док. ООН. A/CONF. 144/28 // Организация Объединенных Наций. Официальные отчеты первой части третьей сессии Генеральной Ассамблеи. 8/810. С. 39—42.
3. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия. Дополнение № 49 (A/51/49). С. 173—174.
4. Конвенция ООН против коррупции // Документы ООН. A/58/422. День открытия Конвенции к подписанию — 9 декабря — отмечается по инициативе ООН как Международный день борьбы с коррупцией.
5. 22 июня 2005 г. ЭКОСОС утвердил «Типовое двустороннее соглашение о совместном использовании конфискованных доходов от преступлений или имущества» (Резолюция 2005/14 Экономического и Социального Совета, приложение), которое рекомендовано использовать государствам в качестве пособия при разработке и заключении двусторонних соглашений.
6. Док. ООН. A/RES/46/152.
7. Официальные отчеты Экономического и Социального Совета. 2006. Дополнение № 10. (E/2006/30). Глава I. Раздел А. Проект резолюции I.
8. Там же. Раздел В. Проект резолюции V.
9. Там же. Проект резолюции IV.
10. Так, в резолюции ГА 59/159 от 20 декабря 2004 г. (Док. ООН, A/59/159) поддерживаются меры Комиссии по активизации работы в борьбе с транснациональной преступностью. В резолюции 60/175 от 20 марта 2006 г. (Док. ООН, A/RES/59/159), принятой по докладу Третьего комитета (A/60/510), Генеральная Ассамблея ООН выразила признательность Комиссии за ее работу по координации усилий в области международного сотрудничества в борьбе с преступностью.
11. Документ поддержал 441 депутат, голосовавших «против» и воздержавшихся не было.
12. СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
13. Новая российская дипломатия: десять лет внешней политики страны. М., 2001. С. 214.
14. Там же. С. 259.
15. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 44.
16. <http://corruption.iatp.az/corruption/ra'cor/definition.stm>
17. Любопытно отметить, что данное положение Программы было включено позднее в «Руководство по борьбе с коррупцией» 1999 г., разработанное Агентством международного развития США.
18. PF/DAJ/GMC/program action E. P. 19.
19. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption // <http://www.coe.int>
20. Role of parliaments in fighting corruption. Doc. 865218. February 2000; Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies); Модельный кодекс поведения государственных служащих от 11 мая 2000 г. (Совет Европы и Россия. 2000. № 2. С. 9—15).
21. Россия в Конвенции пока не участвует.
22. Совет Европы и Россия. 2000. № 2. С. 10.

23. <http://www.niemo.ru/daytoday/5strasb7.htm>
24. Совет Европы и Россия. 2005. № 1. С. 23—25.
25. Рекомендации европейских министров юстиции. Прага, 1997.
26. Agreement Establishing The Group of States Against Corruption (GRECO) // www.greco.coe.int
27. СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

28. В русскоязычных текстах эта организация называется «Трансперенси Интернешнл».

29. <http://www.transparency.org>

30. ИВК основан на данных экспертных опросов и исследований, проводимых различными представительными организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира, в том числе экспертов, проживающих в стране, в отношении которой проводилось исследование.

31. Исследования, используемые Трансперенси Интернешнл при составлении ИВК, в основном содержат вопросы, связанные со злоупотреблением властью, имеющим отношение к извлечению личной выгоды, направленное, например, на подкуп государственных должностных лиц при осуществлении государственных заказов. Источники информации не разделяют административную и политическую коррупцию, а также низовую и верхушечную коррупцию,

32. Согласно Индексу экономической свободы 2008 г., составленному международной организацией Heritage Foundation, Россия в мировом рейтинге в 2008 г. занимала лишь 134-е место из 157 позиций (российская экономика свободна лишь на 49,9 %), отставая по этому показателю даже от таких стран, как Эфиопия, Боливия, Доминиканская Республика. Еще в 2007 г. Россия занимала 120-е место (из 157 позиций).

© А. Л. Симон, 2010