

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Аппарат Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Информационно-аналитический обзор*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Руководитель проекта — заместитель Руководителя Аппарата  
Совета Федерации — начальник Правового управления,  
кандидат юридических наук  
**Ю.А. Шарандин**

Обзор подготовил заместитель начальника отдела  
конституционного и международного права  
Правового управления Аппарата Совета Федерации  
**В.А. Савельев**

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Вступление</i> . . . . .	5
<b>I. Институциональные основы международного сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией</b> . . . . .	7
1. Организация Объединенных Наций . . . . .	7
1.1. Генеральная Ассамблея ООН . . . . .	7
1.2. Экономический и Социальный Совет ООН . . . . .	12
1.3. Генеральный секретарь ООН . . . . .	12
1.4. Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию . . . . .	13
1.5. Управление ООН по наркотикам и преступности . . . . .	14
2. Совет Европы . . . . .	16
2.1. Комитет министров Совета Европы . . . . .	16
2.2. Парламентская ассамблея Совета Европы . . . . .	20
2.3. Группа государств против коррупции (ГРЕКО) . . . . .	24
3. Организация экономического сотрудничества и развития . . . . .	26
3.1. Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок . . . . .	26
3.2. Совет ОЭСР . . . . .	27
4. Сотрудничество государств — участников Содружества Независимых Государств в области противодействия коррупции . . . . .	30
5. Трансперенси Интернешнл . . . . .	34
<b>II. Международные договоры в области противодействия коррупции</b> . . . . .	38
1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции . . . . .	38
2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию . . . . .	44
3. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию . . . . .	47
4. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок . . . . .	49

5. Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза . . . . .	51
6. Межамериканская конвенция против коррупции. . . . .	53
7. Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции. . . . .	55
8. Сравнительный анализ положений антикоррупционных конвенций, требующих имплементации в национальное законодательство . . . . .	56
<i>Заключение</i> . . . . .	63

## **ВСТУПЛЕНИЕ**

В семантическом плане слова "коррупция", "коррумтировать" происходят от латинских слов "corruptio", "corrumpere", что означает "разложение", "разлагать". Коррупция действительно разлагает социум. Совершая коррупционный акт, лицо противоправно использует свое должностное положение в личных целях вопреки профессиональным требованиям. Соответственно, коррупция по определению не позволяет общественным институтам функционировать в нормальном режиме. Ее характерный признак — конфликт между действиями лица и интересами общества, что принято называть конфликтом интересов. От этого страдают органы государственной власти, бизнес и просто рядовые граждане, отношение которых к государству, где процветает коррупция, можно охарактеризовать как кризис доверия и нигилизм. В результате возникает другое негативное явление — девальвация человеческих ценностей. В коррумпированной среде в сознании человека представления о честности и справедливости утрачивают значимость. Поэтому без преувеличения можно отметить, что коррупция — фактор регресса общества, создающий угрозу одновременно для внутригосударственных и международных отношений. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года отметил: "Для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один — это коррупция".

С криминологической точки зрения представляется очевидным тот факт, что коррупция, как и преступность в целом, пустила свои корни в общественной жизни, по сути, с самого начала существования человеческой цивилизации. На различных этапах истории человечества менялись формы коррупции, но ее сущность была и остается неизменной. Она выражается в желании человека, занимающего должность, получать, используя эту должность противоправным способом, материальные и нематериальные блага.

Если обратиться к религиозным и правовым текстам античного и средневекового периодов, то можно найти достаточные подтверждения того, что коррупция является давней "спутницей" человеческого общества. Так, в известном древнеримском памятнике права — Законах XII таблиц — говорится: "Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертной казнью судью или посредника, которые были назначены при судоговорении для разбирательства дела и были уличены в том, что приняли денежную мзду по этому делу?" Содержание средневекового конституционного акта Англии 1215 года Хартии Вольностей (Magna Carta) также свидетельствует о существовании коррупции в английском обществе того времени: "Ни констебль, ни другой какой-либо наш чиновник не должен брать ни у кого хлеб или другое имущество иначе, как немедленно уплатив за него деньги или же получив от продавца добровольное согласие на отсрочку уплаты"\*.

\* В соответствии с терминологией, используемой в Конвенции ООН против коррупции, совершение подобных действий можно было бы квалифицировать как злоупотребление служебным положением.

Вплоть до 90-х годов XX века борьба с коррупцией не выходила за рамки национального законодательства. Антикоррупционная нормативная правовая база состояла из положений внутригосударственных актов, принимаемых тем или иным государством по собственному усмотрению. Однако в последнее десятилетие XX века произошли существенные изменения в отношении государств к антикоррупционной политике. Коррупция была поставлена вне закона не отдельным государством или небольшой группой государств, а значительной частью международного сообщества. Она стала рассматриваться как препятствие для реализации лицом своих неотъемлемых прав, касающихся собственности, участия в управлении государством, отправлении справедливого правосудия и т.д., что в конечном счете послужило основанием для принятия международными организациями специальных антикоррупционных резолюций, а также для заключения государствами соответствующих конвенций. Значимость этих актов для эффективного противодействия коррупции бесспорна. Они налагают на государства международные обязательства, выполнение которых приводит к формированию национального антикоррупционного законодательства. Благодаря международным конвенциям по борьбе с коррупцией и актам международных организаций антикоррупционное законодательство государств различных регионов мира становится более унифицированным.

Настоящая работа является информационно-аналитическим обзором, в котором кратко излагаются правовые и политические основы действия существующих международных механизмов противодействия коррупции с учетом данных, содержащихся на сайтах международных организаций, а также в текстах международных документов\*. Фактическая информация, приводимая в работе, действительна по состоянию на 1 июля 2010 года.

---

\* При составлении обзора использовались следующие информационные источники: [www.un.org](http://www.un.org); [www.unodc.org](http://www.unodc.org); [www.coe.int](http://www.coe.int); [www.osce.org](http://www.osce.org); [www.cis.minsk.by](http://www.cis.minsk.by); [www.transparency.org](http://www.transparency.org); [www.oas.org](http://www.oas.org); [www.europa.eu](http://www.europa.eu); [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org); [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), [www.government.ru](http://www.government.ru), [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru), [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru); Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / сост. В.С. Овчинский, М., 2009; Сб. материалов о противодействии коррупции / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева и Е.Г. Тарло, сост. В.В. Лозбинев/ М., 2009.

# I. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ВОПРОСАМ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

## 1. Организация Объединенных Наций

### 1.1. Генеральная Ассамблея ООН

Уже более 60 лет Организация Объединенных Наций является центральным международным форумом для обсуждения и решения различных международных вопросов. Применительно к вопросам борьбы с коррупцией необходимо особо выделить роль Генеральной Ассамблеи ООН, деятельность которой имеет важное значение для определения круга проблем, стоящих перед международным сообществом. В соответствии со статьями 10 и 13 Устава ООН Генеральная Ассамблея "уполномочивается обсуждать любые вопросы в пределах Устава", а также проводит исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и содействия международному сотрудничеству в различных областях. За последние 30 лет этот орган принял ряд документов по коррупционной проблематике, которые заложили правовые и политические основы для международного антикоррупционного сотрудничества государств.

*Резолюция A/RES/3514 (XXX) "Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами"*

15 декабря 1975 года Генеральная Ассамблея ООН приняла, пожалуй, свою первую резолюцию, имеющую антикоррупционное наименование и содержание. В ней лаконично сформулированы следующие положения:

- осуждение всех видов коррупции, включая взяточничество, практикуемых транснациональными корпорациями;
- подтверждение права государств принимать меры против коррупции транснациональных корпораций;
- призыв к государствам принять меры для предотвращения подобной коррупции, сбора информации о ней и осуществления международного сотрудничества в этой связи.

В момент принятия названной резолюции вопрос о проведении международным сообществом глобальной антикоррупционной политики не стоял столь остро по сравнению с настоящим временем, поэтому в ней шла речь не о коррупции вообще, а лишь о коррупции, практикуемой корпорациями, в том числе транснациональными, вопросы регулирования деятельности которых тогда активно обсуждались государствами. Это, однако, ни в коей мере не умаляет политическую значимость данно-

го документа, обозначившего коррупцию как проблему, включенную в международную повестку дня.

*Резолюция A/RES/34/169 "Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка"*

Другим актом-пионером Генеральной Ассамблеи ООН в области противодействия коррупции является Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый ею 17 декабря 1979 года. Названный документ направлен на обеспечение гарантий защиты от действий лиц, ответственных за поддержание правопорядка, под которыми в Кодексе понимаются лица, обладающие полицейскими полномочиями. Кодексом устанавливается, что лица по поддержанию правопорядка:

- выполняют свои обязанности с высокой степенью ответственности;
- уважают и защищают человеческое достоинство;
- применяют силу только в случае крайней необходимости;
- не могут совершать действия, представляющие собой жестокое и унижающее достоинство обращение;
- обеспечивают охрану здоровья задержанных лиц;
- уважают закон.

В статье 7 Кодекса содержится имеющее прямое отношение к коррупционным деяниям положение: "Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также препятствуют любым таким актам и борются с ними".

Как отмечалось, в 70-е годы прошлого века коррупция еще не являлась предметом интенсивных международных дискуссий. Основная тематика резолюций, принимаемых Генеральной Ассамблеей ООН в тот период, была связана преимущественно с вопросами разрядки напряженности, вызванной гонкой вооружений, деколонизации, ликвидации апартеида в ЮАР и Южной Родезии и т.д. Поэтому так же, как резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/3514 (XXX) "Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами", Кодекс способствовал последующей актуализации коррупционной проблематики.

В 1989 году Экономический и Социальный Совет ООН принял Руководящие принципы для эффективного осуществления положений Кодекса. Пункт 1 этого документа, в частности, предусматривает, что "принципы, содержащиеся в Кодексе, отражаются в национальном законодательстве и применяются на практике".

*Резолюция A/RES/51/59 "Борьба с коррупцией"*

По-настоящему активная работа по противодействию коррупции началась в ООН в середине 90-ых годов прошлого века. 12 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея ООН приняла вышеназванную резолюцию, содержащую приложение в виде Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Это был первый документ Генеральной Ассамблеи, посвященный коррупционной проблеме, с которого пошел отсчет специальных резолюций по противодействию коррупции, ежегодно принимаемых на ее очередных сессиях. В отличие, например, от резолюции A/RES/3514 (XXX) "Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами" в рассматриваемой резолюции коррупция понимается более широко —



как явление, характерное для общества в целом, а не только для деятельности корпораций.

В резолюции A/RES/51/59 подчеркивается:

- серьезность проблем, создаваемых коррупцией;
- обеспокоенность связями между коррупцией и другими формами преступности;
- необходимость международного сотрудничества по борьбе с коррупцией в связи с тем, что она имеет транснациональный характер и выходит за пределы национальных границ;
- призыв к государствам — членам ООН рассмотреть проблемы, связанные с международными аспектами борьбы с коррупцией.

В пункте 2 резолюции предусмотрено, что Генеральная Ассамблея "принимает Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к настоящей резолюции, и рекомендует его государствам-членам в качестве инструмента, которым они могли бы руководствоваться в своих усилиях по борьбе с коррупцией".

Международный кодекс — документ, имеющий важное значение для международного антикоррупционного сотрудничества. Он был подготовлен во исполнение резолюции № 7, принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Его положения, касающиеся борьбы с коррупцией, сформулированы более развернуто по сравнению с предыдущими антикоррупционными документами Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в статьях Международного кодекса "Коллизии интересов и отказ от права", "Сообщение сведений об активах", "Принятие подарков и других знаков внимания" установлено, что государственные должностные лица, под которыми понимаются лица, занимающие должность, "облеченную доверием, предполагающую обязанность действовать в интересах государства":

- не должны использовать свое положение для извлечения личных выгод для себя или своих семей;
- должны сообщать о своей деятельности, которая может привести к коллизии интересов;
- должны сообщать сведения о личных активах или обязательствах, а также об активах или обязательствах супруга или иждивенцев;
- не должны получать прямо или косвенно любых подарков или знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих обязанностей.

Схожие положения были впоследствии включены в Конвенцию ООН против коррупции, на содержание которой Международный кодекс оказал заметное влияние.

*Резолюция A/RES/51/191 "Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях"*

Наряду с Международным кодексом поведения государственных должностных лиц в декабре 1996 года Генеральная Ассамблея ООН приняла другой антикоррупционный документ — Декларацию ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, направленный против различных форм коррупции и связанных с ними противоправных действий, которые могут иметь место при совершении международных коммерческих операций. Декларация была принята 16 декабря 1996 года.

Характерно то, что положения Декларации имеют характер предписаний в отличие от положений многих других резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, содержащих так называемые программные формулировки: "государства будут стремиться", "государства примут меры, насколько это возможно" и т.д. В Декларации подобные формулировки не используются. Вместо этого в ней предусмотрено, что государства должны:

- установить уголовную ответственность за дачу взяток иностранным государственным должностным лицам;
- повысить транспарентность международных коммерческих операций;
- сотрудничать в связи с проведением следственных действий в отношении коррупционных преступлений;
- обеспечить беспрепятственное проведение уголовных расследований, несмотря на национальное законодательство, касающееся банковской тайны.

В Декларации уточняются элементы деяний, составляющих взяточничество. К ним относятся:

- предложение, обещание или передача корпорацией или отдельным лицом какого-либо государства денежных сумм, подарков или иных выгод любому государственному должностному лицу "в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией";
- вымогательство, требование, согласие на получение или фактическое получение государственным должностным лицом денежных сумм, подарков или иных выгод в качестве неправомерного вознаграждения.

Следует отметить, что составляющие коррупции, предусмотренные Декларацией, в последующем были воспроизведены в международных конвенциях, заключенных в рамках ООН, Совета Европы и Организации экономического сотрудничества и развития. Само понятие коррупции еще не было четко определено в международных документах в 1996 году, поэтому термины "коррупция" (corruption) и "взяточничество" (bribery) употребляются в Декларации как синонимы, через запятые. Кстати, в разработанной и заключенной в рамках Организации экономического сотрудничества и развития Конвенции о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 года терминология уже употреблялась более последовательно. В названной Конвенции использовался только термин "подкуп" (bribery), являющийся синонимом слова "взяточничество".

#### *Иные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН*

Деятельность ООН на антикоррупционном направлении не исчерпывается только вышеназванными документами. После принятия 12 декабря 1996 года резолюции A/RES/51/59 "Борьба с коррупцией" Генеральная Ассамблея ООН стала ежегодно принимать резолюции по вопросам международного сотрудничества в данной области. С учетом того, что 14 декабря 2005 года вступила в силу Конвенция ООН против коррупции, соответствующие резолюции получили немаловажное дополнение к своим наименованиям — "в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций". То есть после 2005 года ежегодные антикоррупционные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН теперь содержат ссылку на то, что меры, предусмотренные ими, приняты в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции. Речь идет о резолюциях:

- A/RES/60/207 от 22 декабря 2005 года;
- A/RES/61/209 от 20 декабря 2006 года;
- A/RES/62/202 от 19 декабря 2007 года;
- A/RES/63/226 от 19 декабря 2008 года;
- A/RES/64/237 от 24 декабря 2009 года.

Все они имеют идентичное наименование — "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".

Если обобщить содержание упомянутых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, то можно выделить следующие положения:

- коррупция подлежит осуждению во всех ее формах;
- коррупция подрывает демократические институты и препятствует устойчивому развитию общества;
- борьба с коррупцией является препятствием для распределения ресурсов в обществе;
- активы, полученные коррупционным путем, должны быть возвращены в страны их происхождения в соответствии с главой V Конвенции ООН против коррупции;
- международные коммерческие операции должны совершаться в транспарентных условиях в целях привлечения в экономику инвестиций и технологий;
- за совершение коррупционных деяний должна неотвратимо следовать уголовная ответственность;
- Конвенция ООН против коррупции должна как можно скорее быть ратифицирована государствами, еще не сделавшими этого;
- международное сотрудничество по борьбе с коррупцией должно быть многоуровневым и носить глобальный, региональный и субрегиональный характер.

Несмотря на то что по общему правилу антикоррупционные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не являются для государств юридически обязательными документами, тем не менее они способствуют формированию нормативной базы по вопросам борьбы с коррупцией. Во-первых, названные документы имеют морально-политическое воздействие на государства, так как отражают волю всего или значительной части международного сообщества. Нередко они принимаются без голосования посредством консенсуса. Так, без голосования имело место принятие резолюции A/RES/58/4 от 31 октября 2003 года "Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции", в соответствии с которой была открыта для подписания вышеназванная конвенция и провозглашено, что дата 9 декабря каждого года является Международным днем борьбы с коррупцией. Во-вторых, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН служат основой для разработки в последующем текстов международных договоров, положения которых заимствуют, а также развивают соответствующие положения этих резолюций. Это, в частности, подтверждается сравнением Конвенции ООН против коррупции с Декларацией ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях и Международным кодексом поведения государственных должностных лиц. Многие положения названных документов стали впоследствии конвенционными нормами.

## **1.2. Экономический и Социальный Совет ООН**

Поскольку коррупция имеет социально-экономическую составляющую, вопросами борьбы с ней занимается такой орган ООН, как Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), который в соответствии со статьей 62 Устава ООН уполномочен обсуждать экономические и социальные вопросы межгосударственного сотрудничества.

Еще на 49-м пленарном заседании 24 июля 1995 года ЭКОСОС принял специальную резолюцию 1995/14 "Борьба с коррупцией", к которой прилагался проект Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. В ней ЭКОСОС настоятельно призывал государства:

- принимать эффективные правовые меры по предупреждению и борьбе с коррупцией, а также расширять международное сотрудничество в данной области;
- оказывать Генеральному секретарю ООН всестороннюю помощь в деле борьбы с коррупцией.

Значение данной резолюции для развития международного антикоррупционного сотрудничества заключалось в том, что к ней, как отмечалось, был приложен проект Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятый впоследствии Генеральной Ассамблеей ООН в соответствии с резолюцией A/RES/51/59 "Борьба с коррупцией" от 12 декабря 1996 года. Таким образом, ЭКОСОС занимался разработкой и подготовкой этого документа к принятию.

В последующие годы антикоррупционная деятельность ЭКОСОС не ослабла. Подобно Генеральной Ассамблее им последовательно принимались на ежегодных сессиях специальные резолюции по вопросам предупреждения коррупции и борьбы с ней:

- 1996/8 от 23 июля 1996 года "Борьба с коррупцией";
- 1997/25 от 21 июля 1997 года "Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях";
- 1998/16 от 28 июля 1998 года "Борьба с коррупцией";
- 1999/22 от 28 июля 1999 года "Меры против коррупции";
- 2000/13 от 27 июля 2000 года "Эффективный международно-правовой документ против коррупции" и т.д.

## **1.3. Генеральный секретарь ООН**

Наряду с Генеральной Ассамблеей ООН и Экономическим и Социальным Советом ООН Генеральный секретарь также вовлечен в деятельность по противодействию коррупции.

После 2000 года в ежегодные доклады Генерального секретаря для Генеральной Ассамблеи ООН включается раздел, посвященный предупреждению коррупции и переводу средств незаконного происхождения. Кроме того, в период работы над проектом Конвенции ООН против коррупции Генеральный секретарь готовил доклады для Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

В соответствии с Уставом ООН Генеральный секретарь подотчетен Генеральной Ассамблее, которая может попросить его представить специальный доклад по тому или иному вопросу. В частности, обстоятельный доклад, касающийся борьбы с коррупцией, был подготовлен Генеральным секретарем в 2006 году для 61-й сессии Генеральной Ассамблеи. В отличие от традиционных ежегодных резолюций Генераль-

ной Ассамблеи по предупреждению коррупции, состоящих, как правило, из положений декларативного характера, названный доклад представляет собой документ, подробно раскрывающий направления антикоррупционной политики международного сообщества. В нем отмечена важность проведения первой конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции, состоявшейся в декабре 2006 года. Однако наибольшее внимание в докладе уделено проблеме незаконного получения доходов от коррупции, а также их перевода и возвращения. Отдельные цифры, приведенные в докладе, ужасают:

- 25 % ВВП Африки становятся объектом коррупции;
- по оценке Международного валютного фонда, на долю коррупции приходится 3—5 % мирового ВВП;
- бывший президент Заира Мобутту незаконно использовал средства национального бюджета в объеме 5 млрд. долларов, а его "коллега по власти" в Нигерии президент Аббачо — 2.3 млрд. долларов.

В связи с этим в докладе подчеркивается необходимость неукоснительного выполнения государствами обязательств, предусмотренных главой V Конвенции ООН против коррупции, положения которой направлены на урегулирование вопросов, связанных с возвращением доходов, полученных от коррупционных действий.

#### **1.4. Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию**

Начиная с 1955 года через каждые 5 лет под эгидой ООН проводятся заседания Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию (до 2005 года — Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями). За более чем пятидесятилетнюю историю работы Конгресса им рассматривались различные вопросы в области уголовного права и процесса (минимальные стандартные правила обращения с осужденными; ресоциализация лиц, отбывших наказание; меры ответственности, не связанные с лишением свободы; применение смертной казни и т.д.). Коррупционная проблематика не осталась в стороне. Так, проблема коррупции обсуждалась на X и XI конгрессах, прошедших в апреле 2000 года в Вене и в апреле 2005 года в Бангкоке. По результатам их работы были приняты Венская декларация "О преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века" и Бангкокская декларация "Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия". В этих документах содержится ряд положений, посвященных вопросам борьбы с коррупцией. В частности, пунктом 16 Венской декларации предусмотрено, что государства — участники X Конгресса обязуются принимать меры против коррупции в соответствии с Декларацией ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях и Международным кодексом поведения государственных должностных лиц. В нем также подчеркивается необходимость разработки универсального международного договора, направленного на противодействие коррупции, помимо Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года. С учетом этой рекомендации 4 декабря 2000 года в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/55/61 был учрежден специальный комитет "для разработки эффективного международно-правового документа против коррупции", которым в дальнейшем стала Конвенция ООН против коррупции, принятая 31 октября 2003 года на 58-й очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Что касается Бангкокской декларации, то она содержит более подробные положения, касающиеся борьбы с коррупцией по сравнению с Венской декларацией. Очевидно, это обусловлено тем, что на момент проведения Конгресса в апреле 2005 года частью арсенала антикоррупционных механизмов международного сообщества уже была Конвенция ООН против коррупции. Поэтому в пункте 23 Бангкокской декларации отмечается ключевая роль, которую названная Конвенция призвана сыграть "для усилий на международном уровне по борьбе с коррупцией". В пунктах 24 и 25 Декларации установлено, что надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом играют важную роль в деле предупреждения коррупции, а меры по возвращению активов, полученных коррупционным путем, представляют собой действенный инструмент по выполнению обязательств по Конвенции ООН против коррупции.

По аналогии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН документы, принятые на сессиях Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, способны "задавать тон" в вопросах международного сотрудничества по борьбе с различными видами преступности. Венская и Бангкокская декларации, несомненно, задают тон в отношении антикоррупционной деятельности государств, так как отражают их решимость предупреждать и искоренять коррупцию.

### **1.5. Управление ООН по наркотикам и преступности**

Управление ООН по наркотикам и преступности, штаб-квартира которого располагается в Вене (Австрия), является подразделением ООН, занимающимся вопросами борьбы с преступностью, а также контроля над оборотом наркотиков. Оно было образовано в 1997 году после объединения Программы ООН по контролю над наркотиками и Центра по предупреждению международной преступности.

Управление ведет активную деятельность по самым разным направлениям борьбы с преступностью и незаконным оборотом наркотиков (транснациональная организованная преступность, терроризм, торговля людьми и т.д.). В этих целях оно занимается совершенствованием уголовного законодательства и уголовного правосудия, разрабатывает соответствующие базы данных, выпускает информационно-аналитические документы по предмету своей деятельности. Большие усилия прилагаются Управлением в области борьбы с коррупцией. Неслучайно поэтому в преамбуле Конвенции ООН против коррупции подчеркивается вклад этого органа в решение вопросов предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Еще до начала деятельности ООН, связанной с разработкой универсального антикоррупционного международного договора, вопросы противодействия коррупции уже оказались в поле зрения Управления, подтверждением чему является документ "Глобальная программа против коррупции: план действий" (Global Programme against corruption: an outline for action), опубликованный им в феврале 1999 года. Это одно из первых аналитических исследований, подготовленных в рамках ООН еще до заключения Конвенции ООН против коррупции. Оно состоит из нескольких частей, одна из которых (исследовательский компонент) посвящена рассмотрению вопроса об общих принципах противодействия коррупции государствами:

- совершенствование уголовного правосудия;
- укрепление основ правового государства;
- обеспечение доступа к правосудию;
- усиление независимости СМИ;
- разработка и принятие кодексов чести и т.д.

В соответствии с Программой коррупция рассматривается как явление, характерное для государственного и частного секторов, существующее на национальном и международном уровнях.

Другая часть Программы касается правовых и институциональных вопросов борьбы с коррупцией (технический компонент):

- разработка, пересмотр и принятие антикоррупционного законодательства;
- учреждение национальных антикоррупционных органов;
- разработка эффективных международно-правовых инструментов по борьбе с коррупцией.

В Программе содержится рекомендация для государств заключить с Управлением ООН по наркотикам и преступности специальное соглашение, которое являлось бы национальной антикоррупционной программой для соответствующего государства.

Необходимо отметить, что Программа выполнила роль своего рода прелюдии к дальнейшей деятельности, развернутой в ООН и направленной на разработку универсального международного договора по борьбе с коррупцией — Конвенции ООН против коррупции.

Наряду с мерами против незаконного оборота наркотиков и борьбой против организованной преступности противодействие коррупции превратилось в одно из важных направлений деятельности Управления после 2003 года, так как оно стало осуществляться в рамках выполнения Конвенции ООН против коррупции. Им была проделана значительная работа по усилению эффективности имплементации этого международного договора. В этих целях Управление подготовило информационно-аналитические материалы, содержащие полезные сведения и рекомендации государствам, направленные на оказание содействия им в добросовестном выполнении положений Конвенции ООН против коррупции. Среди прочего можно упомянуть такие публикации, как Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции (Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption) и Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции (Technical guide to the United Nations Convention against corruption). Названные документы не являются источником права и носят рекомендательный характер.

Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции опубликовано Управлением в 2006 году. Оно было подготовлено в целях оказания содействия государствам в решении вопросов, касающихся выполнения ратификационных процедур и приведения национального законодательства в соответствие с требованиями Конвенции. В Руководстве излагаются возможные способы выполнения государствами своих обязательств по Конвенции, которыми они могут воспользоваться. При этом речь идет как о факультативных обязательствах, так и об обязательствах, являющихся императивными. Содержание Руководства воспроизводит структуру Конвенции.

В предисловии к Руководству отмечается, что оно "готовилось с учетом различий в правовых традициях и уровнях развития соответствующих институтов и предусматривает, где это возможно, разные варианты осуществления". Необходимость учета правовых традиций — вопрос, заслуживающий особого внимания, поскольку Конвенция призвана унифицировать антикоррупционную политику, проводимую государствами, представляющими различные правовые системы. Именно поэтому Руководство содержит рекомендацию, о которой нельзя забывать в процессе националь-

ного нормотворчества: "следует также с осторожностью подходить к дословному включению положений Конвенции во внутригосударственное законодательство, в котором, как правило, должны обеспечиваться более высокие стандарты ясности и конкретности в интересах их эффективного осуществления, встраивания в общую правовую систему и правовую традицию и обеспечения их соблюдения". Таким образом, независимо от характера конкретного обязательства Конвенции (факультативное или императивное), Руководство не требует его реализации вопреки особенностям и традициям, свойственным правовой системе того или иного государства.

Как отмечалось, наряду с Руководством для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции Управление разработало и опубликовало в 2009 году Техническое руководство по ее осуществлению, которое посвящено вопросам правоприменительного характера, возникающим в связи с реализацией конвенционных положений. По аналогии с Руководством для законодательных органов структура Технического руководства совпадает со структурой Конвенции ООН против коррупции и включает в себя идентичные разделы (меры по предупреждению коррупции, криминализация и правоохранительная деятельность, международное сотрудничество и т.д.). Два документа неразрывно связаны между собой и должны рассматриваться в контексте друг друга. Их тексты являются по сути постатейными комментариями к положениям Конвенции, в которых раскрываются и уточняются ее требования.

## **2. Совет Европы**

В соответствии со статьей 1(а) Устава Совета Европы целью деятельности этой международной организации является "достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием". В пункте (b) статьи 1 Устава предусмотрено, что названная цель достигается путем поддержания и защиты прав человека и основных свобод. Таким образом, Совет Европы является правозащитной международной организацией и призван уделять внимание проблемам, которые создают препятствия для осуществления лицом политических и социально-экономических прав. К числу таких проблем относится коррупция.

Результатом антикоррупционной деятельности в Совете Европы стал ряд политических документов, а также две международные конвенции (Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию).

### **2.1. Комитет министров Совета Европы**

Если в ООН среди главных органов пальмой первенства в области борьбы с коррупцией обладает пленарный орган (Генеральная Ассамблея ООН), то в Совете Европы наиболее заметную роль в работе на антикоррупционном направлении играет исполнительный и контрольный орган — Комитет министров, в компетенцию которого входят вопросы, связанные с реализацией целей деятельности Совета Европы, включая вопросы заключения международных договоров, а также вопросы его внутренней организации и порядка работы.



В области борьбы с коррупцией начиная с 1996 года Комитетом министров было подготовлено и принято несколько важных документов, определивших направления антикоррупционной работы в Совете Европы.

*Резолюция (96)133 "Программа действий против коррупции"*

Названный документ, принятый Комитетом министров 9 октября 1996 года, является, с одной стороны, своего рода "антикоррупционным манифестом" европейских государств, а с другой стороны, представляет собой обстоятельно разработанное исследование, раскрывающее различные аспекты противодействия коррупции. В документе получили рассмотрение такие вопросы, как:

- понятие коррупции и причины ее возникновения;
- формы противодействия коррупции через механизмы уголовного, административного и гражданского права;
- международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией;
- борьба с коррупцией в политической сфере (деятельность лоббистских организаций и политических партий).

В Программе, в частности, отмечается, что коррупция является многогранным явлением, которое может рассматриваться в правовом, экономическом и социальном значении. Современное понимание коррупции не должно сводить ее только к государственному сектору, как раньше. Причинами коррупции являются концентрация власти и богатства, тоталитарный режим правления, чрезмерная бюрократия, неудовлетворительное состояние системы государственной службы и судебной системы и, наконец, **БАНАЛЬНАЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКАЯ АЛЧНОСТЬ**. Противодействие коррупции должно быть основано на максимально широкой криминализации коррупционных деяний по сфере действия и кругу лиц. Кроме того, необходимо также развивать межгосударственное сотрудничество по вопросам конфискации доходов, полученных от коррупции, а также обеспечить конфискацию таких доходов на национальном уровне.

Это далеко не полный перечень вопросов, нашедших свое место в Программе, которая расставила важные акценты в антикоррупционной деятельности Совета Европы на годы вперед. В ней сформулировано немало положений, заложивших основы для разработки в последующем конвенций Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Программа указывает на необходимость заключения государствами — членами Совета Европы как рекомендательных, так и юридически обязывающих международных актов в целях предупреждения и искоренения коррупции. Кроме того, этот документ связан с деятельностью Группы государств против коррупции (ГРЕКО), которая должна в соответствии со своим статутом следить за его выполнением государствами. Таким образом, Программа действий против коррупции явилась своего рода идейным фундаментом, на котором в последующем были установлены европейские антикоррупционные механизмы.

*Резолюция (97)24 "О двадцати принципах борьбы с коррупцией"*

6 ноября 1997 года Комитет министров принял другой документ, также играющий важную роль в антикоррупционной деятельности Совета Европы, — Двадцать принципов борьбы с коррупцией. Позже было решено, что контроль за его выполнением будет осуществлять Группа государств против коррупции (ГРЕКО).

Принципы предусматривают необходимость принятия широкого комплекса антикоррупционных мер. Это:

- разработка эффективных мер по предотвращению коррупции;

- криминализация коррупции на международном и национальном уровнях, а также принятие гражданско-правовых норм, направленных на противодействие ей;
- принятие мер, направленных на конфискацию доходов от коррупции;
- ограничение иммунитета, защищающего от уголовного преследования за совершение коррупционных деяний;
- обеспечение того, чтобы правила и процедуры, регулирующие деятельность в публичных органах, содержали положения, необходимые для борьбы с коррупцией, в том числе в сфере закупок для публичных нужд и аудита публичного сектора;
- установление ответственности публичных должностных лиц за совершение коррупционных деяний;
- принятие правил, регулирующих финансирование политических партий, которые исключали бы коррупцию;
- развитие международного сотрудничества по всем вопросам борьбы с коррупцией;
- проведение антикоррупционных исследований.

Конечно, не все аспекты борьбы с коррупцией получили в Принципах четкое отражение. Так, например, в них не говорится о противодействии коррупции в частном секторе. Думается, такой перевес в сторону публичного сектора не следует считать недостатком, так как этот документ был принят в 1997 году, то есть фактически на заре процесса формирования антикоррупционной нормативно-правовой базы в Совете Европы и в мире. В связи с этим роль и значение Принципов соответствуют роли и значению первых антикоррупционных резолюций, принятых в 1995—1996 годах в рамках ООН, которые способствовали консолидации политической воли государств в сфере сотрудничества по вопросам противодействия коррупции.

*Рекомендация (2000)10 "Модельный кодекс поведения для государственных служащих"*

Названный документ, принятый Комитетом министров 11 мая 2000 года, является неотъемлемой частью "европейского антикоррупционного пакета". При ознакомлении с ним можно обратить внимание на имеющееся сходство с Международным кодексом поведения государственных должностных лиц, принятым резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1996 году. Однако между этими актами существуют различия: во-первых, в отличие от Международного кодекса ООН Модельный кодекс Совета Европы распространяется на должности, замещаемые государственными служащими, к которым не относятся члены правительства, судьи и члены законодательных собраний, о чем сказано в пункте 4 статьи 1 этого документа; во-вторых, положения Модельного кодекса Совета Европы гораздо более детально проработаны и изложены, чем аналогичные положения Международного кодекса ООН, устанавливающие лишь самые общие правила поведения. Кроме того, в резолюции Комитета министров о принятии Модельного кодекса предусмотрено, что его соблюдение подлежит мониторингу со стороны Группы государств против коррупции (ГРЕКО). В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН аналогичной нормы, касающейся мониторинга выполнения Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, не предусмотрено.

В конспективном виде антикоррупционные положения Модельного кодекса поведения для государственных служащих устанавливают следующее:

- обязанность государственного служащего доводить до сведения руководства информацию о конфликте интересов, то есть, когда государственный служа-

щий имеет личную заинтересованность, способную повлиять на объективное выполнение им своих должностных обязанностей;

- обязанность государственного служащего не допускать влияния на свою служебную деятельность со стороны физических и юридических лиц, политических партий;

- запрет на принятие государственным служащим каких-либо неправомерных выгод для себя, близких, а также для иных лиц или организаций, с которыми он имел или имеет отношения, способные повлиять на его деятельность;

- запрет на предложение государственным служащим каких-либо неправомерных выгод, предназначенных для физических и юридических лиц, связанных с его должностным положением;

- контроль государственного служащего, занимающего руководящую должность, за тем, чтобы его подчиненные не совершали коррупционных действий с использованием должностного положения;

- запрет в течение определенного периода на деятельность бывшего государственного служащего в пользу какого-либо физического или юридического лица, с которыми он был связан во время нахождения на государственной службе.

Принятие Модельного кодекса способствовало дальнейшему развитию сотрудничества европейских государств по вопросам борьбы с коррупцией. Им детально урегулированы вопросы должностного поведения лиц, находящихся на государственной службе. Некоторые термины Модельного кодекса явились новеллой для антикоррупционной нормативной базы. В частности, в нем получили закрепление понятия "конфликт интересов" и "личная заинтересованность", включенные впоследствии в положения Конвенции ООН против коррупции.

*Рекомендация (2003)4 "Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний"*

Наряду с коррупцией на государственной службе еще одним видом коррупции, на необходимость противодействия которому обратил внимание Комитет министров, является коррупция, связанная с финансированием политических партий. 8 апреля 2003 года им был принят документ, устанавливающий правила, направленные на предупреждение совершения коррупционных деяний лицами, деятельность которых имеет отношение к финансированию названных структур, — Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Функция мониторинга соблюдения Единых правил согласно рекомендации возложена, как и в случае с мониторингом Модельного кодекса поведения для государственных служащих, на Группу государств против коррупции (ГРЕКО).

В соответствии с Едиными правилами предупреждение коррупции в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний осуществляется с учетом следующих принципов:

- государство обеспечивает, чтобы пожертвования политическим партиям были прозрачными и осуществлялись публично;

- размеры пожертвований должны иметь ограничения;

- пожертвования политическим партиям от юридических лиц регистрируются в бухгалтерских книгах и бюджете юридических лиц;

- государства запрещают пожертвования политическим партиям со стороны иностранных дарителей;

- отчеты о прямых или косвенных расходах на избирательные кампании политических партий должны сохраняться;

- бюджет политической партии должен содержать информацию о полученных пожертвованиях;
- политические партии предоставляют информацию государству о своем бюджете и по его требованию опубликовывают ее.

Не лишним будет отметить, что приведенные положения учитываются законодательством Российской Федерации, а именно Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях", статьи 30, 34 и 35 которого содержат необходимые запреты, ограничения и требования, предусмотренные Едиными правилами:

- пожертвования для политической партии со стороны иностранных государств, физических и юридических лиц, международных организаций, а также российских юридических лиц, в которых доля иностранного участия превышает 30%, запрещены;
- юридические и физические лица, перечисляющие политической партии денежные средства, указывают в платежных документах необходимые сведения, позволяющие их идентифицировать;
- общая сумма ежегодных пожертвований, полученных политической партией, не должна превышать 4 миллиарда 330 миллионов рублей;
- государственная поддержка политических партий осуществляется по итогам их участия в выборах за счет средств федерального бюджета, которые предусмотрены в нем отдельной строкой;
- Центральная избирательная комиссия проверяет сводный финансовый отчет, а также сведения о поступлении и расходовании средств политической партии, которые публикуются на специальном сайте Центральной избирательной комиссии и в общероссийских периодических печатных изданиях.

## 2.2. Парламентская ассамблея Совета Европы

Вместе с Комитетом министров Совета Европы Парламентская ассамблея принимает участие в работе по противодействию коррупции. В частности, ею проводились правовые экспертизы проектов двух международных конвенций Совета Европы по борьбе с коррупцией, а также выносились рекомендации по вопросам, касающимся борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и антикоррупционного сотрудничества Совета Европы с другими международными организациями. Комитет по экономическим вопросам и развитию Парламентской ассамблеи несколько раз готовил подробный доклад о коррупции и формах противодействия ей. Кроме того, Парламентской ассамблеей, которая является органом, создающим климат для политического сотрудничества парламентариев государств — членов Совета Европы, было принято несколько резолюций, касающихся вопросов борьбы с коррупцией.

### *Резолюция 1214 (2000) "Роль парламентов в борьбе с коррупцией"*

5 апреля 2000 года Парламентской ассамблеей была принята резолюция о роли национальных парламентов в сфере борьбы с коррупцией, в которой отмечается, что национальные парламенты несут серьезную ответственность за борьбу с коррупцией во всех ее формах и должны принять необходимые меры для обеспечения "экономического прогресса, основанного на честности и доверии". Резолюция является документом, имеющим политический характер, направленным на то, чтобы побудить государства оформить свое участие в конвенциях Совета Европы об уголовной и гражд-

данско-правовой ответственности за коррупцию, принятых годом ранее, в 1999 году. Помимо этого резолюция содержит призыв к Совету Европы расширить сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития и Европейским союзом в рамках действующих в этих международных организациях антикоррупционных конвенций: Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок и Конвенция Европейского союза о борьбе с коррупцией с участием должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза.

В пункте 2 рассматриваемого документа можно встретить положения, несущие эмоциональный заряд: «Если парламенты, являющиеся последними бастионами борьбы с коррупцией, также будут ею затронуты, то битва проиграна!». Важным пунктом резолюции является пункт 6, содержащий перечень рекомендаций для национальных парламентов государств — членов Совета Европы, касающихся принятия мер по предупреждению и ликвидации коррупции:

- обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти и привлечение их должностных лиц к ответственности в случае совершения коррупционных деяний;
- обеспечение независимости органов судебной власти и средств массовой информации;
- принятие правил, в соответствии с которыми парламентарии и члены их семей должны декларировать доходы;
- обеспечение прозрачности процедур, связанных с поставками для государственных нужд;
- обеспечение прозрачности финансирования политических партий;
- принятие законодательства, направленного на то, чтобы обеспечить применение санкций против лиц, занимающихся коррупцией;
- содействие эффективному международному сотрудничеству в области борьбы с коррупцией.

*Резолюция 1492 (2006) "Бедность и борьба с коррупцией в государствах — членах Совета Европы"*

Другой антикоррупционной резолюцией Парламентской ассамблеи является вышеуказанный документ, принятый ею 10 апреля 2006 года. В нем подводятся первые итоги действия антикоррупционных мер, действующих в рамках Совета Европы. Итоги, как следует из текста резолюции, не вполне утешительные. В пункте 1 констатируется, что "коррупция все еще очень заметна в некоторых европейских государствах". В последующих пунктах указывается на прямую связь между коррупцией и уровнем бедности в государстве. Делается также вывод о том, что от коррупции страдают как частный, так и государственный секторы, международные межправительственные и неправительственные организации. Меры по борьбе с коррупцией, изложенные в резолюции, во многом повторяют те, которые уже содержатся в ранее принятых антикоррупционных документах Парламентской ассамблеи и Комитета министров:

- декларирование должностными лицами своих доходов;
- транспарентность расходов из бюджетов и публичных фондов;
- применение антикоррупционных правил в отношении поставок для государственных нужд;
- применение действенных санкций в отношении лиц, совершивших коррупционные деяния;

- присоединение государств, которые еще не сделали этого, к конвенциям Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Однако среди положений резолюции есть и те, которые обладают новизной:

- принятие государствами необходимых мер, направленных на децентрализацию системы органов государственной власти в целях того, чтобы региональные и местные власти имели фискальную автономию;

- обеспечение государствами того, чтобы лица, работающие в органах государственной власти, имели достаточное и справедливое вознаграждение за труд;

- принятие государствами мер, призванных создать эффективные процедуры рассмотрения жалоб в связи с коррупцией, поступивших в компетентные органы от физических или юридических лиц.

Приведенные нормы резолюции заслуживают самого пристального внимания. Особенно это касается положения о создании эффективных процедур рассмотрения жалоб, связанных с коррупцией, подаваемых частными лицами в государственные или муниципальные органы. В настоящее время повышение эффективности документооборота невозможно без применения современных технологий и, в частности, Интернета. Практика показала, что слишком продолжительные и затяжные процедуры рассмотрения документов (в том числе жалоб на действия должностных лиц), а также непрозрачные схемы их рассмотрения нередко становятся питательной средой для совершения коррупционных действий. Применение электронных средств для подачи заявлений и обращений, установление жестких сроков их рассмотрения, за нарушение которых должностные лица привлекались бы к ответственности, во многом могли бы предупредить коррупцию.

#### *Резолюция 1703 (2010) "Коррупция в судах"*

Противодействие коррупции в судебных органах — важнейшее направление для борьбы с коррупцией в целом. Независимый, беспристрастный и неподкупный суд является олицетворением справедливости, без чего невозможно построение демократического государства. Во вступительной части настоящей работы приводилась выдержка из древнеримского правового источника — Законов XII Таблиц, из которой следует, что коррупция среди судей была уже известна человеческому обществу в античный период. К сожалению, проблема коррумпированности судов не стала менее актуальной в наше время. Неудивительно поэтому, что в ряде антикоррупционных конвенций содержатся отдельные статьи, предусматривающие обязательства государств установить уголовную ответственность для судей и работников правоохранительных органов за совершение коррупционных деяний.

Парламентская ассамблея также внесла свой вклад в усилия по борьбе с судебной коррупцией. 27 января 2010 года ею была принята вышеназванная резолюция, согласно которой государства — члены Совета Европы должны принять меры, направленные на то, чтобы:

- обеспечить судьям необходимый социальный статус;
- разрабатывать и внедрять профессиональные и этические стандарты, регулирующие деятельность судейского корпуса;
- проверять размеры и источники доходов судей;
- гарантировать прозрачность и законность процедур назначения на судебные должности и освобождения от них;

- обеспечить достаточную продолжительность сроков полномочий судей, которые не должны подвергаться какому-либо воздействию в связи с принятыми судебными решениями;

- регулярно проводить мероприятия, призванные усилить уважительное отношение населения к судебной системе.

В резолюции отмечается актуальность проблемы коррумпированных судов для ряда европейских государств, а также подчеркивается необходимость критики в отношении конкретного государства с процветающей судебной коррупцией.

Следует отметить, что в содержательном смысле данная резолюция, конечно, не содержит серьезных новелл для международных антикоррупционных стандартов, поскольку вышеприведенные положения уже предусмотрены, во-первых, европейскими антикоррупционными конвенциями и Конвенцией ООН против коррупции, участниками которых являются почти все государства – члены Совета Европы, а во-вторых, отдельными документами международных организаций (это, например, разработанные и принятые в апреле 2003 года в рамках ООН Бангалорские принципы поведения судей).<sup>\*</sup> То есть резолюция является своего рода политическим напоминанием государствам – членам Совета Европы об их обязательствах в сфере противодействия коррупции. В соответствии с пунктом 12 документа мониторинг его реализации возложен на Комитет Парламентской ассамблеи по вопросам выполнения обязательств, которому предписано готовить отдельные тематические доклады по данному вопросу или включать соответствующую информацию в доклады о государствах.

#### *Резолюция 1729 (2010) "Защита информаторов"*

29 апреля 2010 года Парламентской ассамблеей была принята резолюция, касающаяся защиты государством лиц, сообщающих компетентным органам о совершенных или планируемых правонарушениях. Речь идет о так называемых информаторах (whistle-blowers). Защита подобных лиц предусмотрена международными антикоррупционными конвенциями. Так, в статье 33 Конвенции ООН против коррупции ("Защита лиц, сообщающих информацию") говорится о рассмотрении государством-участником возможности принятия мер для защиты лиц, "добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями". Аналогичное положение содержится в статье 21 ("Сотрудничество с национальными органами и между ними") Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Резолюция признает важность своевременного предоставления информации для предупреждения и пресечения правонарушений и призывает государства законодательно закрепить статус лиц, предоставляющих такую информацию. Главным пунктом резолюции является пункт 6, в котором излагаются рекомендации для включения в национальное законодательство о защите информаторов:

- законодательство о защите информаторов должно распространяться на публичный и частный секторы и регулировать правоотношения по вопросам противодействия как коррупционным, так и иным правонарушениям;

- личность информаторов может раскрываться только с их согласия;

---

<sup>\*</sup> Примечательно, что такое государство, как Германия, которое в соответствии с индексом восприятия коррупции, определяемым Трансперенси Интернешнл, имеет невысокий уровень коррупции, при этом не участвует в Конвенции ООН против коррупции, а также в двух антикоррупционных конвенциях Совета Европы.

- законодательство о защите информаторов должно содержать меры, направленные на то, чтобы оградить названных лиц от любых рисков для их жизни, здоровья, социального положения в связи с предоставленной информацией;
- информаторами должны признаваться лица, действующие как внутри организации (внутренние информаторы), так и иные лица, не являющиеся ее сотрудниками (внешние информаторы, например журналисты);
- законодательство о защите информаторов должно подвергаться регулярно мониторингу независимыми органами.

Последний пункт резолюции (пункт 9) содержит призыв к Совету Европы принять меры, направленные на защиту информаторов внутри самого Совета Европы, включая те структуры, которые учреждены на основе частичных соглашений (Группа государств против коррупции, Венецианская комиссия и т.д.).

### 2.3. Группа государств против коррупции (ГРЕКО)

Важное значение для эффективного антикоррупционного сотрудничества государств — членов Совета Европы имеет деятельность Группы государств против коррупции (ГРЕКО), учрежденной резолюцией (99)5 Комитета министров Совета Европы от 1 мая 1999 года. То есть ГРЕКО создана не на основе международного договора и не имеет международной правосубъектности в строгом смысле слова. Это — орган Совета Европы, отвечающий за проведение антикоррупционной политики.\*

Статут ГРЕКО торжественно провозглашает, что она учреждается в целях "улучшения потенциала ее членов в области борьбы с коррупцией через процесс взаимной оценки и воздействия друг на друга, а также соблюдения принятых обязательств". Предусмотрено, что средством осуществления этой цели является мониторинг выполнения международно-правовых инструментов, принятых в соответствии с Программой действий против коррупции, а также Двадцатью принципами борьбы с коррупцией.

По своему содержанию Статут ГРЕКО напоминает учредительный договор международной организации. В частности, его положениями предусмотрено следующее:

- каждое государство направляет в ГРЕКО двух представителей, которые пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Соглашением о привилегиях и иммунитетах Совета Европы;
- ГРЕКО проводит две пленарные сессии в году и может принять решение об учреждении рабочих групп по тем или иным вопросам;
- представители государств-членов выбирают президента и вице-президента, а также пять других лиц в состав Бюро, которое уполномочено решать такие вопросы деятельности, как подготовка проекта ежегодной программы действий, организация визитов в государства-члены с целью подготовки докладов о ситуации с коррупцией, подготовка предложений относительно повестки дня на мероприятиях в ГРЕКО;

\* Статут ГРЕКО является так называемым частичным соглашением (partial agreement) в соответствии с терминологией, используемой в Совете Европы. Такие соглашения позволяют создавать в этой международной организации группы государств, развивающих сотрудничество в определенных сферах. На основе частичных соглашений были также учреждены: Группа Помпиду (орган по борьбе с незаконным оборотом наркотиков), Венецианская комиссия (консультативный орган Совета Европы по вопросам развития конституционного законодательства).



- финансирование ГРЕКО осуществляется за счет обязательных ежегодных вкладов его государств-членов;

- учреждается Статутный комитет, состоящий из представителей государств — членов ГРЕКО, одновременно входящих в состав Комитета министров Совета Европы, являющийся руководящим органом и уполномоченный решать финансовые и контрольные вопросы его деятельности (утверждение бюджета, определение размера вкладов в бюджет, осуществление контроля в отношении выполнения государством Двадцати принципов борьбы с коррупцией);

- решение административно-организационных вопросов деятельности возлагается на секретариат Совета Европы.

Основным звеном в антикоррупционной деятельности ГРЕКО является работа по подготовке оценочных докладов (evaluation reports) о ситуации с коррупцией в стране и мерах, принимаемых соответствующим государством по ее искоренению. Статутом предусмотрено, что процедура подготовки таких докладов называется раундом, представляющим собой период, в течение которого ГРЕКО собирает информацию о выполнении государством Двадцати принципов борьбы с коррупцией и имплементации антикоррупционных международно-правовых инструментов. При этом каждое государство-член принимает в соответствии со Статутом обязательство обеспечить сотрудничество между его компетентными органами и ГРЕКО в том, что касается подготовки таких докладов. Проект доклада, подготовленный экспертами по результатам посещения государства-члена, направляется на рассмотрение пленарной сессии ГРЕКО, на которой он принимается после обсуждения. Принятые доклады имеют конфиденциальный характер и становятся открытыми для доступа только после того, как государство согласится на это.

Как отмечалось выше, ГРЕКО не является международной организацией в международно-правовом смысле, поэтому принятый доклад не может содержать какие-либо правовые санкции в отношении государства. В нем могут быть только рекомендации относительно улучшения состояния национального антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики, а также обращение к государству с просьбой представить в течение 18 месяцев доклад о выполнении адресованных ему ранее рекомендаций (ситуационный доклад).

Вначале членами ГРЕКО были 17 государств. В настоящее время общее число членов увеличилось до 47 государств. За исключением Сан-Марино, в нее входят 46 государств — членов Совета Европы, а также США. С 1 февраля 2007 года в работе ГРЕКО стала принимать участие Российская Федерация. Завершено два отчетных раунда, проводившихся с 2000 по 2002 год и с 2003 по 2006 год.

Первый раунд оценочных докладов о ситуации с коррупцией в государствах — участниках ГРЕКО касался реализации отдельных положений Двадцати принципов борьбы с коррупцией (проверялось наличие национального институционального механизма по борьбе с коррупцией; изучался вопрос об объеме иммунитетов должностных лиц от уголовного преследования за совершение коррупционного деяния).

Деятельность в рамках второго раунда была связана также с выполнением отдельных положений Двадцати принципов борьбы с коррупцией и ряда положений Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (идентификация и конфискация доходов от коррупции; антикоррупционная политика в публичном секторе; фискальное законодательство в области борьбы с коррупцией; взаимосвязь коррупции с организованной преступностью и отмыванием денег).

Доклады, которые готовятся в рамках текущего третьего раунда, начавшегося 1 января 2007 года, посвящены двум направлениям: имплементация положений Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в части, касающейся криминализации коррупционных деяний, и прозрачность финансирования политических партий, что установлено одним из принципов, включенных в положения Двадцати принципов борьбы с коррупцией.

Следует отметить, что практически все доклады, подготовленные по итогам проведения первых двух раундов, являются открытыми и доступны на англоязычном сайте Совета Европы в разделе Group of States against Corruption (Группа государств против коррупции).

### **3. Организация экономического сотрудничества и развития**

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — это авторитетная международная межправительственная организация, учрежденная в 1961 году, членами которой в настоящее время являются 34 государства (Австралия, Израиль, Исландия, Канада, Южная Корея, Мексика, Новая Зеландия, США, Турция, Чили, Япония и 23 государства Западной и Центральной Европы).

#### **3.1. Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок**

Специальным органом ОЭСР, занимающимся вопросами борьбы с коррупцией в форме подкупа, является вышеназванная Рабочая группа, существующая в рамках Комитета по международным инвестициям и многонациональным корпорациям. Группа создана в мае 1994 года, сразу после принятия Советом ОЭСР Рекомендации о борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок. Ее главная задача — мониторинг имплементации Конвенции о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок 1997 года (далее в настоящем параграфе — Конвенция ОЭСР) и соответствующей Рекомендации Совета ОЭСР 2009 года по тому же вопросу (заменила Рекомендацию 1994 года). В этом просматривается сходство ее функций с функциями Группы государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО), которая также осуществляет мониторинг выполнения юридического и политического документов — Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Двадцати принципов борьбы с коррупцией.

Группа имеет статус конвенционного органа, так как ее деятельность по мониторингу предусмотрена статьей 12 Конвенции ОЭСР. В состав Группы входят представители государств — участников Конвенции (38 государств), встречи которых проходят 4—5 раз в год в штаб-квартире ОЭСР в Париже. Деятельность Группы направлена на изучение законодательства государств — участников Конвенции ОЭСР на предмет соответствия ее положениям, а также фактической ситуации с коррупцией иностранных публичных должностных лиц.

Как отмечалось, полномочия Группы похожи на те, которыми обладает Группа государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО). В частности, она может направлять экспертов на территории государств — участников Конвенции ОЭСР для изучения вопроса о выполнении ими конвенционных обязательств, на основании чего затем составляются доклады, содержащие общие выводы и рекомендации соот-

ветствующим государствам. Группа также активно взаимодействует не только на межгосударственном уровне, но и на уровне негосударственных субъектов.

В связи с десятилетием заключения Конвенции ОЭСР по инициативе Группы в начале 2008 года были проведены онлайн-консультации по Интернету с заинтересованными физическими и юридическими лицами, представляющими бизнес и экспертное сообщество, по вопросам, связанным с выполнением государствами — участниками Конвенции ОЭСР ее положений. Полученные ответы были опубликованы на сайте ОЭСР.

### 3.2. Совет ОЭСР

Совет ОЭСР является главным органом этой международной организации, который регулярно собирается на уровне постоянных представителей (по одному представителю от государства), а также один раз в году на уровне министров государств-членов. Совет наделен полномочиями по принятию решений по всем вопросам деятельности ОЭСР.

В настоящее время в сферу деятельности ОЭСР входят следующие направления противодействия коррупции:

- борьба с подкупом иностранных публичных должностных лиц;
- запрет на налогообложение взяток;
- борьба с коррупцией при осуществлении поставок для государственных нужд;
- запрет на подкуп в целях получения экспортных кредитов.

По каждому из этих направлений Советом ОЭСР был принят соответствующий документ.

*Рекомендация "О дальнейшем противодействии подкупу иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок"*

Точкой отсчета антикоррупционной деятельности в ОЭСР явилась Рекомендация о борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок, принятая Советом ОЭСР 27 мая 1994 году (пересмотрена 23 мая 1997 года), которая может считаться одним из первых антикоррупционных документов регионального уровня. Рекомендация сыграла подготовительную роль при разработке Конвенции ОЭСР, воспроизводящей ее наименование.

26 ноября 2009 года Совет ОЭСР принял новый документ по вопросу о противодействии подкупу иностранных должностных лиц — Рекомендация "О дальнейшем противодействии подкупу иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок", положения которой рекомендуют государствам — членам ОЭСР принять необходимые меры, направленные на:

- криминализацию подкупа иностранных публичных должностных лиц;
- принятие гражданского и административного законодательства в области противодействия подкупу иностранных публичных должностных лиц;
- принятие законодательства, направленного на запрет налогообложения взяток;
- обеспечение наличия у юридических лиц надлежащего бухгалтерского учета и независимого внешнего аудита (внешние аудиторы должны доводить до сведения компетентных органов данные о ставших известными им случаях подкупа);

- обеспечение внутреннего контроля за поступлением и расходованием средств (в компаниях должны действовать органы внутреннего контроля, независимые от менеджмента);
- развитие международного сотрудничества при осуществлении уголовно-процессуальных действий в связи с расследованием коррупционных преступлений.

Необходимо отметить, что, несмотря на свое наименование (Рекомендация), этот документ отнюдь не является благим пожеланием. Пункт XIV Рекомендации содержит положение о мониторинге ее выполнения со стороны Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок. Установлено, что Рабочая группа отвечает за выполнение рекомендации и в этих целях полномочна:

- получать информацию от государств — членов ОЭСР;
- давать оценку тем действиям, которые приняты государствами в целях выполнения рекомендации;
- официально опубликовывать информацию о своей работе;
- исследовать любой вопрос, связанный с подкупом при заключении международных сделок;
- проводить консультации по вопросам выполнения Рекомендации государствами, которые не являются участниками Конвенции ОЭСР.

*Рекомендация "О налогообложении в связи с противодействием подкупу иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок"*

25 мая 2009 года Совет ОЭСР принял Рекомендацию, предусматривающую запрет обложения налогами денежных сумм, переданных иностранным публичным должностным лицам с целью их подкупа, в связи с тем, что такие суммы имеют незаконный источник происхождения. С учетом того что в 1996 году Советом ОЭСР уже принималась рекомендация, касающаяся запрета налогообложения денежных сумм, предназначенных для подкупа иностранных публичных должностных лиц, в рассматриваемой Рекомендации говорится о необходимости рассмотрения существующих правовых механизмов, обеспечивающих запрет налогообложения взяток, государствами — членами ОЭСР и государствами — участниками Конвенции ОЭСР.

Выполнение Рекомендации находится в ведении Комитета по фискальным вопросам и Комитета по международным инвестициям и многонациональным корпорациям, осуществляющих мониторинг ее соблюдения государствами — членами ОЭСР. Основную мониторинговую работу выполняет Комитет по фискальным вопросам, который изучает доклады государств о состоянии их антикоррупционного законодательства в этой области.

*Рекомендация "О подкупе в связи с экспортным кредитом"*

Данная Рекомендация, принятая Советом ОЭСР 14 декабря 2006 года, имеет целью создание антикоррупционных условий для заключения и выполнения компаниями государств — членов ОЭСР экспортных сделок. Она направлена на усиление механизма, созданного в соответствии с Конвенцией ОЭСР. Рекомендация предусматривает, что государства должны принять необходимые меры, препятствующие подкупу экспортерами иностранных публичных должностных лиц с помощью денежных средств, предоставленных в рамках экспортных кредитов. В ней содержатся следующие положения на этот счет:

- обязанность экспортера доказать, что при выполнении своих обязательств по международной сделке им не будет совершен подкуп иностранного публичного должностного лица;

- экспортер, замешанный в подкупе иностранных публичных должностных лиц, подлежит включению в специальные черные списки, составляемые международными финансовыми учреждениями;

- при получении экспортного кредита экспортер должен представить сведения, подтверждающие, что в отношении его не выдвинуто обвинение компетентным органом в подкупе иностранного публичного должностного лица или не установлено совершение такого подкупа;

- по требованию правоохранительных органов или кредитных учреждений экспортер должен предоставить информацию о лицах, действующих от его имени при заключении или выполнении международной сделки, а также информацию о комиссионном вознаграждении, причитающемся таким лицам;

- во всех случаях планируемого или совершенного подкупа иностранного публичного должностного лица за счет экспортных кредитных средств, предоставленных экспортеру, правоохранительные органы государств должны своевременно уведомляться об этом.

*Рекомендация "Об усилении неподкупности при выполнении государственных поставок"*

Выполнение работ или оказание услуг при осуществлении поставок для государственных нужд могут быть весьма прибыльными схемами для отмывания денег должностными лицами. В целях предупреждения и пресечения коррупции в этой области Советом ОЭСР в 2008 году была принята названная Рекомендация, перечисляющая виды деяний коррупционной направленности, от которых страдает сфера поставок для государственных нужд: подкуп, "откаты", кумовство, служебное панибратство, оказание покровительства определенным клиентам, нецелевое использование средств. В соответствии с Рекомендацией государства должны проводить политику по противодействию упомянутым деяниям через применение ряда принципов:

- обеспечение прозрачности процедур (особенно тендеров), касающихся заключения и выполнения договоров на поставки для государственных нужд;

- контроль за целевым использованием бюджетных средств, направляемых на финансирование поставок для государственных нужд;

- поддержание и развитие тесного взаимодействия между государством и юридическими лицами, с которыми заключены или планируется заключить договоры на поставки для государственных нужд.

Следует отметить, что, хотя Российская Федерация не имеет членства в ОЭСР, российское законодательство в области поставок для государственных нужд соответствует принципам данной Рекомендации. Так, Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" содержит положения о процедурах проведения конкурса или аукциона для заключения соответствующего договора, контроля за соблюдением законодательства, обеспечения прав участников размещения заказов и так далее, как того требует Рекомендация. То есть соблюдение требований, предусмотренных этим документом, является для России вопросом не законотворчества, а надлежащего правоприменения.

#### **4. Сотрудничество государств — участников Содружества Независимых Государств в области противодействия коррупции**

В отличие от остальных регионов мира на пространстве государств — участников СНГ пока не разработан специальный международно-правовой механизм противодействия коррупции. В настоящее время их антикоррупционное сотрудничество формально может осуществляться на основе международных договоров по вопросам борьбы с преступностью — в частности, Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года, Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 года, Соглашения об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью от 22 мая 2009 года\*.

Названные документы содержат преимущественно положения организационно-административного характера, касающиеся взаимодействия компетентных правоохранительных органов сторон в области борьбы с преступностью, и не имеют определенно выраженной антикоррупционной направленности по аналогии, например, с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года или Межамериканской конвенцией против коррупции 1996 года.

Нельзя не отметить, что за последние несколько лет антикоррупционная работа в СНГ заметно усилилась. Так, деятельность по разработке специального международного договора, регулирующего отношения государств — участников СНГ по вопросам борьбы с коррупцией, предусмотрена Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008—2010 годы, утвержденной решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 года. Пункт 1.1.1. упомянутой Межгосударственной программы предусматривает подготовку и внесение в 2009 году на рассмотрение Совета глав государств СНГ или Совета глав правительств СНГ документа под названием "Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией". На заседаниях Совета глав государств СНГ и Совета глав правительств СНГ, прошедших в Кишиневе 9 октября 2009 года и в Астане 22 мая 2009 года, документ не был принят, из чего следует, что работа над проектом вышеназванного международного договора еще не завершена\*\*. По информации, размещенной в Интернете информационно-аналитическим департаментом Исполнительного комитета СНГ, проект Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией был включен в повестку дня заседания Совета министров иностранных

\* Принято на заседании Совета глав правительств СНГ 22 мая 2009 года.

\*\* В связи с этим можно привести аргумент о необходимости заключения государствами — участниками СНГ антикоррупционного международного договора, изложенный в аналитическом докладе о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, транснациональной организованной преступностью, другими вызовами и угрозами безопасности, размещенном на сайте Исполнительного комитета СНГ (<http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=8626>): "В современных условиях одной из приоритетных задач обеспечения национальной безопасности является противодействие коррупции. Ряд стран Содружества ратифицировали два базовых международных договора в этой сфере — в частности, Конвенцию ООН против коррупции 2003 года и Европейскую конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года с Дополнительным протоколом к ней 2003 года. В настоящее время продолжается работа по имплементации положений вышеназванных международных соглашений в национальное законодательство. Тем не менее представляется целесообразным осуществить разработку соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с коррупцией".

дел СНГ, которое состоялось 26 марта 2010 года в Москве. По результатам заседания принято решение поручить Исполнительному комитету СНГ организовать с учетом замечаний и предложений доработку и согласование данного документа\*.

Заключение специального антикоррупционного международного соглашения государствами — участниками СНГ представляется целесообразным, так как позволит усовершенствовать механизм оказания правовой помощи применительно к расследованию дел, связанных с коррупционными деяниями, а также укрепит политические основы международного сотрудничества между ними по вопросам борьбы с коррупцией. Однако, несмотря на отсутствие в настоящее время в СНГ такого документа, было бы необоснованным утверждать, что антикоррупционной нормативной базы в нем вообще не существует.

Во-первых, в соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008—2010 годы предусмотрено, что компетентные органы государств — участников СНГ примут меры, касающиеся проведения оперативно-розыскных и специальных мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных преступлений (пункт 2.1), а также обмена опытом и разработки методических пособий в этих целях.

Во-вторых, 25 апреля 2007 года в городе Астане генеральными прокуратурами государств — участников СНГ было заключено Соглашение о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией. Это специальное международное антикоррупционное соглашение, направленное против коррупции, заключенное на уровне компетентных ведомств государств — участников СНГ\*\*. Его депозитарием является Секретариат Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ. Статья 3 Соглашения предусматривает, что при отнесении преступлений к категории коррупционных Стороны договорились использовать следующие критерии:

- совершение преступления лицом, определенным национальным законодательством как должностное, или иным лицом в форме подкупа;
- наличие у должностного лица корыстных побуждений или иной личной заинтересованности;
- преступное использование своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей.

Согласно статье 4 Соглашения Стороны признают коррупционными следующие деяния:

- получение взятки;
- дача взятки;
- злоупотребления властью или служебными полномочиями;
- служебный (должностной) подлог;

---

\* Это информационное сообщение можно найти в Интернете — <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=16162>.

\*\* Следует отметить, что по формальным основаниям данное соглашение нельзя отнести к международным договорам Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, так как в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" к международным договорам Российской Федерации межведомственного характера относятся международные договоры, заключенные от имени федеральных органов исполнительной власти, в систему которых Генеральная прокуратура Российской Федерации не входит.

- хищение путем злоупотребления служебными полномочиями, а равно присвоение или растрата чужого имущества, совершенные с использованием своего служебного положения.

При этом коррупционными могут признаваться и другие деяния, предусмотренные национальным законодательством, при условии соответствия критериям, указанным в статье 3.

В соответствии со статьей 5 Соглашения предусмотрено, что Стороны осуществляют сотрудничество между собой в следующих формах:

- обмен информацией в сфере борьбы с коррупцией;
- разработка мер в целях повышения эффективности прокурорского реагирования на нарушения законодательства о борьбе с коррупцией;
- проведение совместных проверок информации о коррупционных деяниях, имеющих транснациональный характер;
- обмен опытом осуществления прокурорской деятельности в сфере борьбы с коррупцией;
- совместное повышение квалификации сотрудников прокуратуры и проведение совместных научных исследований в сфере борьбы с коррупцией.

Иные статьи касаются правил, регулирующих осуществление запроса о сотрудничестве, порядок несения расходов, разрешения разногласий и т.д.

Из вышеприведенных положений Соглашения можно заключить, что оно не устанавливает широкий перечень мер, направленных на противодействие коррупции, в отличие, например, от Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года или иных антикоррупционных международных договоров регионального характера. Соглашение носит межведомственный характер и призвано создать условия для организации обеспечения взаимодействия генеральных прокуратур государств — участников СНГ по вопросам предотвращения и пресечения коррупционных деяний. Заключение подобного соглашения отражает требование пункта 2 статьи 48 Конвенции ООН против коррупции, который предусматривает, что "государства-участники рассматривают возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей о непосредственном сотрудничестве между их правоохранительными органами". Представляется, что после заключения разрабатываемого в настоящее время Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией может возникнуть необходимость внести в рассматриваемое Соглашение дополнения, связанные с порядком осуществления уголовно-процессуального сотрудничества в связи с расследованием коррупционных деяний, или даже прекратить его действие с учетом того, что появится новая международно-правовая основа для взаимодействия компетентных органов.

Еще одним направлением антикоррупционной деятельности, осуществляемой в рамках СНГ, на которое необходимо обратить внимание, является модельное законодательство. Главная роль в этой сфере принадлежит Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ. В соответствии с пунктом "г" статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года Межпарламентская Ассамблея принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств — участников Конвенции. За период своей деятельности в области модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеей



СНГ были разработаны и приняты следующие модельные законодательные акты по вопросам противодействия коррупции:

- Модельный закон "О борьбе с коррупцией" от 3 апреля 1999 года;
- Модельный закон "Основы законодательства об антикоррупционной политике" от 15 ноября 2003 года;
- Модельный закон "О противодействии коррупции" от 25 ноября 2008 года (в новой редакции).

Названные документы отражают накопленный государствами — участниками СНГ опыт противодействия коррупции и одновременно являются ориентиром для дальнейшего совершенствования их национального законодательства. По своему содержанию модельные законы соответствуют требованиям, установленным антикоррупционными международными конвенциями (Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию). Так, даваемое в статье 3 Модельного закона "О противодействии коррупции" (новая редакция) определение коррупции воспроизводит признаки коррупции, предусмотренные антикоррупционными конвенциями: "коррупция — совершение лицом виновного противоправного деяния, носящего общественно-опасный характер, направленного на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей для неправомерного получения материальных и иных благ в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицом".

В антикоррупционных модельных законах СНГ закреплены положения, которые могут быть заимствованы при разработке национального антикоррупционного законодательного акта:

- принципы противодействия коррупции;
- полномочия государства в области противодействия коррупции;
- меры противодействия коррупции;
- ответственность за коррупционные правонарушения;
- международное сотрудничество в сфере антикоррупционной политики и т.д.

В настоящее время практически все государства — участники СНГ имеют в своем законодательстве акты, направленные на противодействие коррупции, при разработке которых могли учитываться положения вышеприведенных модельных законов\*. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на положения Рекомендаций международной конференции "О законодательном опыте противодействия коррупции", прошедшей 19 февраля 2010 года в Санкт-Петербурге под эгидой Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, в которых отмечается целесообразность использования национальными парламентами Модельного закона "О противодействии коррупции" при осуществлении национального антикоррупционного законодательства и предлагается рассмотреть вопрос о подготовке комментария к названному закону. Кроме того, согласно Рекомендациям участники конференции предлагают включить в проекты Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2011—2013 годы и Перспективного плана модельного за-

\* Некоторые государства — участники СНГ приняли свои национальные законы о противодействии коррупции еще до принятия Межпарламентской Ассамблеей СНГ соответствующих модельных законов (Закон Украины "О борьбе с коррупцией" от 5 октября 1995 года, Закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" от 2 июля 1998 года).

конотворчества в СНГ разработку проекта модельного закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и проекта модельного закона "Об антикоррупционном мониторинге правоприменительной деятельности". Таким образом, работа по формированию нормативно-правовой базы в области противодействия коррупции в СНГ продолжается.

## 5. Трансперенси Интернешнл

Широкую известность среди неправительственных учреждений, занимающихся борьбой с коррупцией, получила учрежденная в 1993 году в Берлине международная неправительственная организация Трансперенси Интернешнл / Transparency International.\* По территориальному масштабу деятельности она вполне может конкурировать со многими международными межправительственными организациями, поскольку осуществляет мониторинг ситуации с коррупцией практически во всех государствах мира. Согласно уставу организация является юридическим лицом Германии. Генеральная цель ее деятельности заключается в "принятии мер, направленных на борьбу с коррупцией и предупреждение совершения уголовно наказуемых деяний, связанных с ней". При этом Трансперенси Интернешнл запрещено заниматься проведением расследований в отношении конкретных случаев коррупции, чтобы не подменять правоохранительные органы того или иного государства. Основу ее деятельности составляют исследовательские и образовательные антикоррупционные программы, реализуемые через свои национальные представительства и институты гражданского общества.

Главным представительным органом Трансперенси Интернешнл является ежегодное собрание членов организации, в полномочия которого входят вопросы, касающиеся:

- назначений в состав руководящего органа организации — Совета директоров;
- рассмотрения годового отчета и финансовой отчетности, представленной Советом директоров;
- определения размера членских взносов;
- пересмотра принципов и правил, регулирующих аккредитацию национальных представительств;
- внесения изменений в устав организации.

В заседаниях ежегодного собрания принимают участие индивидуальные члены организации и делегаты от национальных представительств.

Руководящим органом Трансперенси Интернешнл выступает Совет директоров, выборы в который проходят на ежегодном собрании членов организации один раз в три года. В настоящее время численность Совета составляет 12 человек. Пост его председателя занимает гражданка Канады Хагует Лабель. Совет определяет антикоррупционную политику и стратегию, в соответствии с которыми организация ведет свою деятельность. Конкретные направления деятельности определяют комитеты, созданные в структуре Совета: Комитет по аккредитации, Комитет по этике, Комитет по награждениям, Комитет по аудиту, Комитет по финансам, Рабочая группа по вопросам сбора средств.

---

\* На русский язык наименование "Трансперенси Интернешнл" можно буквально перевести как "Международная прозрачность".

Деятельность на местах осуществляют индивидуальные члены и национальные представительства (national chapters). Индивидуальное членство в организации имеют лица, обладающие компетенцией в вопросах борьбы с коррупцией. В их задачи входит оказание всяческого содействия организации в индивидуальном качестве. Решение вопроса о предоставлении индивидуального членства является прерогативой Совета директоров.

В функции национальных представительств, работающих в пределах того или иного региона, входит реализация антикоррупционных программ, инициируемых Советом директоров, на региональном уровне. В настоящее время таких представительств насчитывается уже более 90\*. Процедура создания национального представительства начинается с выдвижения инициативы, исходящей от группы физических лиц или юридического лица. После рассмотрения заявки Комитетом по аккредитации и удостоверения в том, что она соответствует всем необходимым критериям, организация заключает с будущим представительством соглашение о временной аккредитации. Срок его действия составляет не более двух лет, после чего оно может быть продлено еще на один год. Временно аккредитованное представительство имеет право пользоваться наименованием Трансперенси Интернешнл и ее логотипом, направлять своих представителей для участия в собраниях организации без права голосования. Если временно аккредитованное национальное представительство осуществляло деятельность в соответствии с требованиями устава Трансперенси Интернешнл и решениями Совета директоров, то им может быть подана заявка на получение статуса национального представительства. Совет директоров может в любое время принять решение о дискредитации национального представительства при возникновении, по его мнению, оснований для этого (невыполнение требований устава Трансперенси Интернешнл, отсутствие активной деятельности).

Координацию действий национальных представительств осуществляет расположенный в Берлине секретариат, в задачи которого входит оказание всевозможной помощи как методологического, так и технического характера при реализации региональных антикоррупционных программ. Кроме того, секретариат также проводит работу, связанную с рассмотрением и обсуждением коррупционной проблематики на международном уровне — в частности, в международных межправительственных организациях.

В чем заключается антикоррупционная деятельность Трансперенси Интернешнл? Важным направлением ее работы является определение трех индексов: индекс взяткодателей (bribe payers index), барометр мировой коррупции (the global corruption barometer) и индекс восприятия коррупции (corruption perception index).

Считается, что индекс взяткодателей отражает склонность к подкупу (взяткодательству) компаний из наиболее крупных стран-экспортеров. Для этих целей составляется список из 22 промышленно развитых государств, оцениваемых по 10-балльной шкале с точки зрения склонности их компаний-экспортеров к взяткодательству при ведении бизнеса на территории иностранных государств. Оценки, которыми является соответствующее количество баллов, проставляются на основании опроса сотрудников компаний, представляющих руководящее звено. Так, по данным за 2008 год, для компаний, имеющих национальность таких государств, как Бельгия и Кана-

---

\* В Российской Федерации национальным представительством Трансперенси Интернешнл является некоммерческая общественная организация Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия».

да, характерна наименьшая склонность к подкупу.\* Их индекс составляет 8,8 балла. Далее следуют Нидерланды и Швейцария (8,7 балла), Германия, Великобритания и Япония (8,6 балла), Австралия (8,5 балла), Франция, Сингапур и США (8,1 балла), Испания (7,9 балла), Гонконг (7,6 балла), ЮАР, Тайвань и Южная Корея (7,5 балла), Италия и Бразилия (7,4 балла), Индия (6,8 балла), Мексика (6,6 балла), Китай (6,5 балла). Замыкает данный список Российская Федерация, индекс которой составляет 5,9 балла.

Барометр мировой коррупции, представляющий собой специальный доклад, посвященный коррупционной проблематике, является коррупционным индикатором, показывающим ситуацию с коррупцией на планете в целом. Например, в докладе за 2009 год содержится статистика относительно примерного уровня взяткодательства в различных регионах мира; указаны сферы, где, по мнению Трансперенси Интернешнл, коррупция процветает более всего (политические партии, службы лицензирования, медицинские и образовательные учреждения, суды и органы внутренних дел); даются данные, представленные в процентах, о количестве респондентов, плативших взятки (более всего таких оказалось в Африке) и т.д. Показательны выводы о ситуации с коррупцией в мире, которые сформулировали составители доклада:

- коррупция в частном секторе продолжает усиливаться;
- деятельность политиков и государственных служащих является самой коррупциогенной в обществе;
- у обычных людей недостаточно возможностей, чтобы открыто говорить о коррупции;
- органы государственной власти нередко не в состоянии эффективно противодействовать коррупции.

Однако наибольшую известность приобрел индекс восприятия коррупции, который определяется Трансперенси Интернешнл, начиная с 1995 года. Считается, что он отражает уровень коррупции, существующий в государственном секторе (public sector) того или иного государства. Методология определения индекса восприятия коррупции основана на экспертных оценках, а также на выборочных опросах лиц, представляющих различные слои общества, но преимущественно деловые круги. В итоге сотрудниками Трансперенси Интернешнл обобщается весь массив полученной информации, имеющий отношение к коррупции, и по десятибалльной шкале проставляется цифровой индекс (0 — самый высокий уровень восприятия коррупции, 10 — самый низкий). С 2007 года индекс стал охватывать 180 государств мира. То есть он обладает довольно высоким уровнем географической репрезентативности.

Можно ли считать индекс восприятия коррупции достоверным и объективным? Отчасти да. Возьмем, к примеру, данные за 2009 год. В пятерку наименее коррумпированных входят Новая Зеландия, Дания, Швеция, Сингапур, Швейцария. К наиболее коррумпированным относятся Сомали, Афганистан, Мьянма, Ирак, Судан.

В принципе такой расклад более или менее логичен и не вызывает сомнений. Государства первой и последней пятерок находятся примерно на одинаковом уровне развития по своим политическим и экономическим показателям. Соответственно, наделение одних статусом наименее коррумпированных, а других наиболее коррумпированных государств является в целом понятным и предсказуемым.

---

\* На сайте Трансперенси Интернешнл ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)) опубликованы индексы взяткодателей за 1999, 2002, 2006 и 2008 годы.

В то же время, если посмотреть на данные государств, расположенных в промежутке между верхней и нижней частями индекс-таблицы, то здесь возникают вопросы на предмет обоснованности приведенных оценок. Это наглядно можно проиллюстрировать на примере, касающемся индекса восприятия коррупции таких государств, как Российская Федерация и Грузия. Согласно индекс-таблице за 2009 год восприятие коррупции в Грузии составляет 4,1 балла (66-е место), в то время как восприятие коррупции в России измеряется на уровне 2,2 балла (146-е место). То есть, по мнению Трансперенси Интернешнл, Россия в 2009 году была в 2 раза более коррумпированной страной, чем Грузия (2,2 балла у России против 4,1 балла у Грузии). Здесь, как говорится, комментарии излишни\*.

На наш взгляд, такая оценка не могла не даваться под влиянием политических факторов. После известных событий Грузия стала преподноситься западными государствами как "молодая и смелая демократия", шагающая уверенной поступью по дороге политико-экономических преобразований. Кстати, данные по индексу восприятия коррупции в Грузии за 2008 год были примерно аналогичными. Тогда в кратком комментарии к индекс-таблице было указано, что причиной столь высокого балла этого государства является якобы "эффективность реформ, проводимых действующим руководством этого государства с момента прихода его к власти и направленных на завоевание доверия общества и улучшения международного имиджа страны".

Можно привести мнение критиков, которое хорошо иллюстрирует суть рассматриваемого вопроса: "К тому же нельзя забывать о том, что у Transparency International, как и у любой некоммерческой организации, есть спонсоры. Заглянув в ее финансовый отчет, можно узнать, что это Еврокомиссия, Министерство экономического сотрудничества и развития Германии, министерства иностранных дел Финляндии и Нидерландов, агентства международного развития США и Канады, Министерство иностранных дел и торговли Новой Зеландии и так далее. Ни одной российской структуры в списках не значится\*\*\*".

Трансперенси Интернешнл, бесспорно, выполняет интересную исследовательскую работу в деле противодействия коррупции. Однако ее деятельность в части определения и опубликования коррупционных индексов, на наш взгляд, может содержать элементы тенденциозности и предвзятости. Статистика, основанная на одних только опросах отдельно взятых лиц, нередко страдает погрешностями, вызванными негативным восприятием у лица событий общественно-политической жизни, происходящих в государстве. То, что выводы неправительственных структур о положении дел в той или иной области могут вводить в заблуждение, наглядно показывает ситуация, связанная с деятельностью так называемых рейтинговых агентств, которые, по мнению бизнес-аналитиков, внесли свой "посильный" вклад в возникновение мирового экономического кризиса. Эти агентства "раздавали", как и Трансперенси Интернешнл, различные рейтинги государствам и корпорациям, отражавшие якобы состояние их активов, финансовую благонадежность и т.д. Какова достоверность некоторых из этих рейтингов, основанных нередко на фальсифицированной отчетности, теперь хорошо известно.

\* В соответствии с докладом за 2009 год уровень коррупции, как полагает Трансперенси Интернешнл, в России (2,2 балла) выше, чем в таких государствах, как Нигерия (2,5 балла), Пакистан (2,4 балла), Бангладеш (2,4 балла), Уганда (2,5 балла), Замбия (3 балла) и т. д.

\*\* *Андрей Хворостов*. Системный ответ многоликкой коррупции // Сб. матер-лов о противодействии коррупции / Под общ. Ред. Ю.Л. Воробьева и Е.Г. Тарло, М., 2009. С. 477.

## II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

### 1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции

Процесс разработки антикоррупционных конвенций первоначально имел региональный характер. В 1996 году была открыта для подписания Межамериканская конвенция против коррупции. В 1997 и 1999 годах аналогичные конвенции появились в Европе\*. Позже антикоррупционная конвенция была также заключена государствами — членами Африканского союза\*\*. Нарастающая острота коррупционной проблематики потребовала более решительных действий со стороны всего международного сообщества, а не только отдельной группы государств. Так возникла необходимость глобального противодействия коррупции через международные инструменты универсального действия. Региональные конвенции сыграли роль катализатора в этом процессе.

Первым универсальным международным договором, который содержал положения, предписывающие государствам принятие мер против коррупции, стала Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года/UN Convention against Transnational Organized Crime, в статье 8 которой предусмотрено, что государства-участники должны обеспечить на национальном уровне криминализацию деяний, представляющих собой коррупцию\*\*\*. Согласно этой конвенции такими деяниями являются "обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества", равно как "вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества". В статье 9 говорится о необходимости принятия государствами иных эффективных мер (законодательных, административных и т.д.), направленных на предупреждение коррупции и наказание за нее.

Наряду с борьбой против коррупции вышеназванная конвенция предназначалась также для борьбы с другими формами преступности транснационального харак-

\* Имеются в виду: Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза от 26 мая 1997 года; Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 года; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года; Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 9 сентября 1999 года.

\*\* Конвенция о предупреждении и противодействии коррупции от 11 июля 2003 года.

\*\*\* Разумеется, упоминания о коррупции или подкупе встречались в международных договорах раньше. Например, статья 50 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года предусматривает, что подкуп представителя государства (corruption of a representative of a state) является основанием для признания недействительности согласия на обязательность для него такого договора.

тера, что актуализировало вопрос о разработке специального антикоррупционного международно-правового инструмента. Соответствующее решение было принято Генеральной Ассамблеей ООН, признавшей в своей резолюции 55/61 от 4 декабря 2000 года необходимость заключения отдельного антикоррупционного международного договора, независимо от Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, который имел бы универсальный и всеобъемлющий характер. В соответствии с названной резолюцией было принято решение учредить специальный комитет, отвечающий за разработку такого международного договора. С 21 января 2002 года по 1 октября 2003 года данный комитет провел 7 сессий, после чего направил разработанный текст проекта антикоррупционной международной конвенции на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН, которая приняла его 31 октября 2003 года на 58-й очередной сессии. Конвенция ООН против коррупции/UN Convention against Corruption (далее в настоящем параграфе — Конвенция) вступила в силу 14 декабря 2005 года после сдачи на хранения депозитарию 30 документа о выполнении внутригосударственных процедур. В настоящее время в ней участвуют 145 государств. Российская Федерация подписала Конвенцию одной из первых — 9 декабря 2003 года и ратифицировала 9 мая 2006 года.

Несмотря на "юный возраст", Конвенция играет ключевую роль в развитии антикоррупционного межгосударственного сотрудничества. Она представляет собой довольно объемный международный договор, состоящий из 71 статьи. Как установлено статьей 3, назначением Конвенции являются действия государств, направленные на предупреждение, расследование и уголовное преследование за коррупцию, а также на приостановление операций, арест, конфискацию и возвращение доходов от преступлений. Названные действия составляют общие обязательства государств-участников. Более конкретные обязательства предусмотрены главами II, III, IV, V, VI Конвенции.

Глава II "Меры по предупреждению коррупции" содержит перечень антикоррупционных мер превентивного характера. К ним относятся:

- создание государством-участником специального органа, ответственного за предупреждение и противодействие коррупции (о таком органе следует сообщить Генеральному секретарю ООН);
- обеспечение государством-участником наличия антикоррупционных положений в законодательстве, регулирующем вопросы поступления, прохождения и прекращения гражданской службы (прозрачность процедур приема на работу, прохождения и прекращения службы);
- принятие государством-участником мер, направленных на противодействие и предупреждение коррупции в области поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг (публичные закупки) для государственных нужд (прозрачность условий заключения соответствующих контрактов);
- принятие государством-участником мер по предупреждению коррупции в частном секторе (усиление стандартов банковского учета и аудита) и по предупреждению отмывания денежных средств (надзор в отношении банков и небанковских финансовых учреждений);
- принятие государством-участником мер в отношении судебных органов и органов прокуратуры (обеспечение честности и неподкупности).

Наиболее значимые обязательства предусмотрены главой III Конвенции, содержащей составы уголовно-наказуемых деяний, подлежащих обязательному включению в национальное уголовное законодательство (императивные обязательства), а

также тех, которые могут быть включены в него по усмотрению государства (факультативные обязательства). В отличие от Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности в Конвенцию не было включено определение понятия "коррупция", что, очевидно, было вызвано сложностью достижения приемлемого для всех государств-участников понимания данного явления. Применительно к Конвенции коррупция используется как собирательное понятие и, по сути, представляет собой совокупность деяний, требующих криминализации в соответствии с главой III. Речь, в частности, идет о деяниях, которые могут совершаться международными или национальными должностными лицами, а также иными категориями физических лиц, например, руководящими работниками организаций частного сектора. Такими деяниями являются:

- подкуп национальных или иностранных публичных должностных лиц, должностных лиц публичных международных организаций (статьи 15 и 16);
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (статья 17);
- злоупотребление публичным должностным лицом или иным лицом влиянием в корыстных целях (статья 18);
- злоупотребление публичным должностным лицом служебным положением (статья 19);
- незаконное обогащение публичного должностного лица (статья 20);
- подкуп и хищение имущества в частном секторе (статьи 21, 22);
- отмыwanie доходов от преступлений (статья 23);
- сокрытие имущества, полученного в результате совершения коррупционного деяния (статья 24);
- воспрепятствование осуществлению правосудия (статья 25).

Предусмотрено, что государство-участник должно установить достаточно длительный срок давности, необходимый для возбуждения производства по уголовному делу в отношении коррупционного деяния.

Будет нелишним подчеркнуть, что согласно Конвенции (статьи 15, 16, 18 и 21) предметом подкупа является любое неправомерное преимущество (any undue advantage), которое может иметь как имущественный, так и неимущественный характер. Например, преимуществом неимущественного характера будет являться, на наш взгляд, склонение публичным должностным лицом другого лица к интимным отношениям в обмен на использование своего должностного положения.

Положения главы III, касающиеся криминализации подкупа, адресованы публичным должностным лицам. Пункт "а" статьи 2 Конвенции содержит критерии определения того, кто является публичным должностным лицом для целей применения Конвенции. Согласно названному пункту термин "публичное должностное лицо" означает:

- а) назначаемое или избираемое лицо, занимающее любую должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе независимо от уровня этой должности;
- б) любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определено во внутреннем законодательстве.

Из вышеприведенного определения следует, что в Конвенции используется достаточно широкий подход к термину "публичное должностное лицо", позволяющий распространить ее действие на любого сотрудника органа государственной власти



или публичной организации, не являющейся государственным органом в строгом смысле слова независимо от уровня этой должности (руководитель, специалист).

Помимо ответственности физических лиц Конвенция допускает установление в законодательстве государств-участников ответственности юридических лиц, которая может быть уголовной, административной или гражданско-правовой (пункт 2 статьи 26). Подобное положение предусмотрено также Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок. Важно подчеркнуть, что речь не идет об обязательстве государств-участников предусмотреть в своем законодательстве уголовную ответственность для юридических лиц. Каждое из них должно само определить необходимость законодательного закрепления этой нормы. Ввиду того что в данной Конвенции и в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию специально отмечается возможность применения к юридическим лицам как уголовных, так и не уголовных санкций, соответственно, это положение не устанавливает обязательства императивного характера.

Наряду с нормами о криминализации коррупционных деяний в главе III содержатся нормы уголовно-процессуального и административного характера, имеющие целью усиление эффективности противодействия коррупции, которые требуют от государств принятия мер, обеспечивающих:

- возможность осуществления уголовного преследования и привлечения к уголовной ответственности лиц, обладающих иммунитетами и привилегиями в соответствии с национальным законодательством;
- возможность отслеживания, выявления, ареста и конфискации доходов от преступлений, имущества и других средств, использовавшихся при его совершении;
- эффективную защиту свидетелей и экспертов, дающих показания в связи с коррупционными преступлениями, а также лиц, сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с такими преступлениями;
- рассмотрение возможности о предоставлении иммунитета от уголовного преследования лицам, которые существенным образом сотрудничали в расследовании коррупционного преступления;
- наличие положений в национальном законодательстве, позволяющих осуществлять уголовное расследование в том случае, если затрагиваются вопросы, связанные с сохранением сведений, составляющих банковскую тайну.

В соответствии с главой IV Конвенции "Международное сотрудничество" государства-участники обязуются сотрудничать друг с другом по уголовно-правовым вопросам, касающимся преследования за совершение коррупционных деяний. Когда для осуществления такого сотрудничества требуется обоюдное признание соответствующего деяния преступлением, то это признание автоматически следует из факта участия государства в Конвенции\*.

Немаловажными составляющими международного антикоррупционного сотрудничества государств являются положения главы IV, регулирующие процедуры выдачи (экстрадиции) и оказания взаимной правовой помощи, предусмотренные статьями 44 и 46 Конвенции. Подобные положения традиционно включаются в международные договоры по уголовно-правовым вопросам. Согласно статье 44 государства-участники с соблюдением своего законодательства обязуются удовле-

\* Аналогичная норма встречается в универсальных и региональных международных договорах по вопросам борьбы с преступностью.

творять запросы о выдаче лиц, находящихся на их территории, которые виновны или подозреваются в совершении преступлений, признанных таковыми государствами в качестве уголовно наказуемых, а также включать положения о таких преступлениях в любой договор о выдаче. При отсутствии между государствами-участниками договора о выдаче, когда они обуславливают выдачу наличием этого договора, Конвенция может рассматриваться в качестве правового основания для выдачи в связи с любым преступлением, предусмотренным ею. В случае невозможности выдачи лица, в отношении которого поступил запрос, государство обязано передать дело для расследования своим компетентным органам. В запросе о выдаче может быть отказано, если у запрашиваемого государства имеются основания полагать, что он поступил с целью преследования лица по причине его принадлежности к расе, вероисповеданию, гражданству или политических убеждений.

Что касается правовой помощи в отношении уголовного преследования и судебного разбирательства, то, как предусмотрено статьей 46, она должна предоставляться государствами-участниками в объеме, "максимально возможном" согласно их законодательству и международным договорам\*. Среди возможных механизмов оказания правовой помощи Конвенцией предусмотрены механизмы, обычно используемые государствами в двусторонних договорах об оказании правовой помощи:

- получение свидетельских показаний;
- вручение судебных документов;
- проведение обыска и наложение ареста;
- осмотр объектов;
- содействие добровольной явке лиц;
- предоставление вещественных доказательств и т.д.

Отказ в оказании правовой помощи должен быть основан на положениях Конвенции (ущерб суверенитету и публичному порядку, противоречие национальному законодательству) и подлежит обоснованию. Конвенция допускает передачу информации по вопросам уголовно-правового преследования в оперативном порядке и без предварительной просьбы, если, по мнению государства-участника, это может оказать помощь другому государству. В соответствии с пунктом 8 статьи 46 в оказании правовой помощи не может быть отказано в связи с тем, что она касается банковской тайны. Однако государство-участник может отказать в предоставлении помощи "на основании отсутствия обоюдного признания соответствующего деяния преступлением"\*\*.

Главой IV также предусмотрены обязательства, имеющие факультативный характер. К ним относятся положения, касающиеся:

- передачи уголовного производства (государства-участники рассматривают возможность такой передачи);

\* В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 года № 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи" такими органами являются Министерство юстиции Российской Федерации (в части гражданско-правовых вопросов) и Генеральная прокуратура Российской Федерации (по всем иным вопросам оказания правовой помощи). Аналогичный указ был подписан Президентом Российской Федерации 18 декабря 2008 года в отношении Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

\*\* Таким образом, Конвенция допускает применение государством условия о двойной криминальности.

- сотрудничества между правоохранительными органами (государства-участники рассматривают возможность заключения соглашений относительно такого сотрудничества);

- проведения совместных расследований (государства-участники рассматривают возможность заключения соглашений относительно процедур для их проведения)\*.

Обращает на себя внимание последняя статья главы IV "Специальные методы расследования", которая предусматривает использование компетентными органами государств-участников при соблюдении положений своего национального законодательства некоторых специальных методов расследования коррупционных преступлений:

- метод контролируемых поставок;
- метод электронного наблюдения;
- агентурные операции.

Указанная статья Конвенции практически зеркально воспроизводит статью 20 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года. Метод контролируемых поставок хорошо известен международному уголовному праву. Его применение предусмотрено, например, в Конвенции ООН о борьбе против наркотических и психотропных веществ 1988 года (статья 11), Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 2002 года (статья 108), а также в двусторонних соглашениях по вопросам уголовного права. Что касается метода электронного наблюдения и агентурных операций, то до заключения Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Конвенции ООН против коррупции в международных договорах они не упоминались, хотя, разумеется, подобные методы всегда применялись в деятельности специальных служб.

Глава V Конвенции посвящена обязательствам государств-участников в области возвращения активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений. Установлено, что государства примут необходимые меры, адресованные их финансовым учреждениям и направленные на проверку личности лиц, располагающих банковскими счетами с большим объемом средств, а также на обеспечение сохранности в течение должного срока отчетности о счетах и операциях названных лиц.

Согласно статьям 53, 54, 57 Конвенции государства-участники должны принять меры, чтобы позволить другим государствам-участникам предъявлять в свои суды гражданские иски об установлении права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения коррупционного преступления, приводить в исполнение документы о конфискации, вынесенные судами другого государства-участника, и возвращать конфискованное имущество. Кроме того, статья 55 требует от государств участия в международном сотрудничестве в целях конфискации и предоставления Генеральному секретарю ООН текстов нормативных актов, регулирующих осуществление такого сотрудничества.

---

\* В Федеральном законе от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" Россией было заявлено, что она будет на основе взаимности использовать Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества в вопросах выдачи; принимать просьбы об оказании правовой помощи и сообщения по каналам Международной организации уголовной полиции; рассматривать Конвенцию в качестве основы для взаимного сотрудничества между правоохранительными органами в отношении конвенционных преступлений.

Наряду с международным сотрудничеством по вопросам правовой помощи и конфискации имущества Конвенция также регулирует процедуры оказания технической помощи и обмена информацией, чему посвящена глава VI, в соответствии с которой государства-участники рассматривают возможность предоставления друг другу технической помощи, в частности, в области подготовки сотрудников компетентных органов, занимающихся противодействием коррупции, обменом опытом, информацией аналитического и статистического характера.

Наконец, предпоследняя глава VII "Механизмы осуществления" предусматривает учреждение специального органа, предназначенного для оказания "содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления". Таким органом является Конференция государств — участников Конвенции. Согласно статье 63 Конвенции Конференция выполняет функции, включающие в себя:

- содействие обмену между государствами информацией о борьбе с коррупцией;
- содействие сотрудничеству с международными правительственными и неправительственными организациями;
- рассмотрение вопроса об осуществлении Конвенции и вынесение рекомендаций в связи с этим.

В соответствии с пунктом 6 статьи 63 государство-участник обязуется предоставлять Конференции информацию о своих программах, планах и практике, а также о законодательных и административных мерах, принятых в целях осуществления Конвенции. Секретариатское обслуживание Конференции обеспечивает Генеральный секретарь ООН\*.

## **2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию**

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию/Criminal Law Convention on Corruption, подписанная в городе Страсбурге 27 января 1999 года (далее в настоящем параграфе — Конвенция), разрабатывалась в тот период, когда антикоррупционное нормотворчество в Европе находилось на пике своей активности. Соответствующие конвенции были заключены в 1997 году между государствами — членами Европейского союза и Организации экономического сотрудничества и развития. Вскоре антикоррупционной нормотворческой деятельностью стал заниматься Совет Европы, в котором эта работа осуществлялась в рамках уголовно-правового и гражданско-правового направлений. В результате в течение 1999 года в Европе появилось еще две конвенции по борьбе с коррупцией.

В структурном плане Конвенция включает в себя 42 статьи (по объему она уступает Конвенции ООН против коррупции), из которых собственно борьбе с коррупцией посвящены статьи с 1 по 31. В настоящее время в Конвенции, вступившей в силу 1 июля 2002 года, участвует 43 государства (42 государства — члена Совета Евро-

\* К настоящему времени было проведено три сессии Конференции (10—14 декабря 2006 года в Аммане, Сирия; 28 января — 1 февраля 2008 года в Нуса-Дуа, Индонезия; 9—13 ноября 2009 года в Дохе, Катар), на которых рассматривались различные вопросы выполнения Конвенции государствами-участниками. По результатам проведения сессий Конференция принимает резолюции по вопросам осуществления Конвенции: обзор имплементации; возвращение активов; эффективность мер по предупреждению коррупции и т. д. В соответствии со специальной резолюцией, принятой на сессии в Катаре, четвертая сессия Конференции будет проводиться в Марокко в 2011 году, а пятая — в Панаме в 2013 году.

пы, а также Республика Беларусь). Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 25 июля 2006 года, став ее участником 1 февраля 2007 года.

Ключевое значение в Конвенции имеет раздел II "Меры, принимаемые на национальном уровне", в котором, во-первых, перечисляются виды коррупционных деяний, подлежащих криминализации, а во-вторых, содержатся положения уголовного и уголовно-процессуального характера, касающиеся привлечения к ответственности виновных лиц. В отличие от Конвенции ООН против коррупции составы уголовно-наказуемых деяний, предусмотренные Конвенцией, являются императивными. Такие формулировки, как "государство рассматривает возможность", в ней не применяются.

Положения статей 2—11 требуют установления уголовной ответственности в отношении активного (обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества) и пассивного подкупа (требования получения или само получение неправомерного преимущества) широкого круга лиц:

- национальных государственных должностных лиц (статьи 2 и 3);
- членов национальных государственных собраний (статья 4);
- иностранных государственных должностных лиц (статья 5);
- членов иностранных государственных собраний (статья 6);
- лиц, работающих в коммерческих организациях (статьи 7 и 8);
- должностных лиц международных организаций и членов международных парламентских собраний (статьи 9 и 10);
- судей и должностных лиц международных судов (статья 11).

Как можно заметить, вышеприведенный перечень включает в себя:

- а) национальных и иностранных государственных должностных лиц;
- б) лиц, занимающих должности в коммерческих организациях;
- в) должностных лиц международных организаций и судей международных судов.

Кроме того, согласно Дополнительному протоколу к Конвенции от 15 мая 2003 года (вступил в силу 1 февраля 2005 года, Россия в нем не участвует) на государства-участники возлагается обязательство установить уголовную ответственность за активный и пассивный подкуп в отношении:

- третейских судей (арбитров) национальных и иностранных судов;
- присяжных заседателей национальных и иностранных судов.

По аналогии с Конвенцией ООН против коррупции Конвенция предусматривает, что подкупом является любое неправомерное преимущество, то есть как имущественного, так и неимущественного характера. Однако Конвенция не раскрывает понятие "государственное должностное лицо", и отсылает, в свою очередь, к национальному законодательству государства-участника. В этом она также отличается от Конвенции ООН против коррупции, в которой понятию "публичное должностное лицо" дается развернутое определение.

Статья 12 предусматривает криминализацию действий, выражающихся в активном или пассивном подкупе лица, утверждающего, что оно может оказать неправомерное влияние на любого из вышеназванных лиц (использование служебного положения в корыстных целях).

Наконец, статьи 13 ("Отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией") и 14 ("Преступления, касающиеся операций со счетами") содержат обязательства государств-участников установить уголовную ответственность за отмывание доходов от коррупционных преступлений, под которым понимаются действия, перечисленные в пунктах 1 и 2 статьи 6 Конвенции Совета Европы об отмывании,

выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 года (передача, сокрытие, приобретение, владение или использование имущества, полученного преступным путем).

Обращают на себя внимание положения статей 37 и 38 Конвенции, которые смягчают императивный характер остальных норм и делают для государств участие в этом международном договоре более комфортным. Таким смягчающим средством выступает механизм оговорок. Согласно статье 37 государство-участник в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты может заявить оговорку о том, что оно не намерено квалифицировать в своем уголовном законодательстве преступления, предусмотренные статьями 4, 5, 6—8, 10, 12. Кроме того, государство может заявить также об отказе от обязательства оказывать взаимную правовую помощь, если запрос касается правонарушения, которое оно считает политическим преступлением. Статья 38 Конвенции устанавливает, что оговорки, сделанные соответствующим государством, сохраняют юридическую силу в течение трех лет, однако их действие может продлеваться на последующие трехлетние периоды\*.

Таким образом, обязательства государств-участников в отношении криминализации активного и пассивного подкупа национальных государственных должностных лиц, активного подкупа иностранных государственных должностных лиц, подкупа должностных лиц международных организаций, подкупа судей и должностных лиц международных судов не содержат возможности отступления от них посредством заявления оговорок (они не входят в вышеприведенный перечень статей) и требуют неукоснительного выполнения.

По аналогии с Конвенцией ООН против коррупции Конвенция также предусматривает:

- установление ответственности юридических лиц, которая в зависимости от принципов национального законодательства может быть уголовной или не уголовной (корпоративная ответственность);
- учреждение и поддержание деятельности специальных органов по борьбе с коррупцией;
- необходимость осуществления международного сотрудничества компетентных органов государств-участников;
- принятие мер, обеспечивающих сбор доказательств, а также принятие мер, обеспечивающих защиту лиц, сотрудничающих с правосудием в связи с расследованием коррупционных преступлений.

В соответствии с разделом III Конвенции полномочия по контролю за ее выполнением возлагаются на Группу государств против коррупции (ГРЕКО), которая является ее контрольным механизмом.

Положения раздела IV "Международное сотрудничество" закрепляют общее обязательство сотрудничества государств — участников Конвенции друг с другом "в максимально возможной степени" и регулируют вопросы по таким направлениям сотрудничества, как правовая помощь, экстрадиция, предоставление информации по собственной инициативе, поддержание прямых контактов между центральными органами, которые должны быть учреждены сторонами для выполнения запросов об оказании помощи.

\* В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" Российская Федерация ратифицировала данный международный договор без заявления оговорок.

Как отмечалось, по объему Конвенция уступает Конвенции ООН против коррупции. Это можно объяснить тем, что в соответствии с ее наименованием она направлена на установление уголовной ответственности за коррупцию. Иные аспекты борьбы с коррупцией остались за пределами сферы ее действия.

### **3. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию**

Разработка Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию/Civil Law Convention on Corruption, подписанной в городе Страсбурге 4 ноября 1999 года (далее в настоящем параграфе — Конвенция), велась в Совете Европы параллельно с разработкой Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Оба международных договора были подготовлены и открыты для подписания в один и тот же год с разницей в 10 месяцев.

На сегодняшний день в Конвенции, вступившей в силу 1 ноября 2003 года, участвуют 34 государства (33 государства — члена Совета Европы и Республика Беларусь). Российская Федерация не является участником этого международного договора. Однако возможность последующего присоединения России к Конвенции исключать нельзя, подтверждением чему является поручение, данное Президентом Российской Федерации Министерству иностранных дел Российской Федерации, подготовить до 1 июня 2011 года предложения о целесообразности подписания Конвенции на основе анализа соответствия ее положений правовой системе Российской Федерации, в соответствии с подпунктом "г" пункта 11 Национального плана противодействия коррупции на 2010—2011 годы. Наряду с Российской Федерацией в Конвенции не участвует также ряд других государств — членов Совета Европы, например, Дания, Германия, Ирландия, Исландия, Италия, Португалия, Испания, Швейцария, Великобритания и др.

Что является предметом Конвенции? Как определено в статье 1, она имеет целью обеспечение "правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющее им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб".

Особенностью Конвенции по сравнению с Конвенцией ООН против коррупции и региональными антикоррупционными конвенциями является наличие в ней положения, содержащего определение понятия "коррупция". Иные международные договоры, заключенные по вопросам борьбы с коррупцией, подобного определения не содержат. Согласно статье 2 "коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещание такового, которые искажают нормальное выполнение этой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового".

В вышеприведенном определении получили закрепление действия, представляющие собой активную и пассивную коррупцию. То есть Конвенция имеет ту же концептуальную основу, что и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, требующая от государств-участников криминализовать различные виды активной и пассивной коррупции.

Следует подчеркнуть, что Конвенция, состоящая из 23 статей, менее объемна, чем Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (состоит из 42 статей). Собственно, к вопросам борьбы с коррупцией имеет отношение

только 14 статей Конвенции, которые накладывают на государства-участники следующие обязательства гражданско-правового характера:

- обеспечить возмещение ущерба от коррупции и право соответствующих лиц на обращение в суд с иском с целью получения такого возмещения;
- обеспечить наличие процедур, позволяющих лицам, понесшим ущерб от акта коррупции, совершенного публичными должностными лицами, требовать возмещения ущерба от государственных властей;
- предусмотреть в своем национальном законодательстве применение срока исковой давности не менее трех лет по гражданским делам, касающимся возмещения ущерба в связи с совершением коррупционного акта;
- предусмотреть в своем национальном законодательстве недействительность любого договора (контракта), содержащего положения о совершении актов коррупции;
- установить такие процедуры аудиторских проверок и составление бухгалтерских отчетов, которые обеспечили бы "правдивое и честное представление о финансовом положении компании".

В соответствии со статьей 13 Конвенции государства-участники должны эффективно сотрудничать друг с другом по вопросам оказания правовой помощи по делам о возмещении ущерба, причиненного коррупцией.

По аналогии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию статья 14 Конвенции возлагает контрольные функции по обеспечению ее выполнения на Группу государств против коррупции (ГРЕКО).

Несмотря на то что Российская Федерация не является участником Конвенции, практически все ее положения (за исключением одного) уже в том или ином виде предусмотрены законодательством Российской Федерации. То есть она не содержит новелл для российской правовой системы в отличие, например, от Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию или Конвенции ООН против коррупции. Однако в статье 5 Конвенции имеется норма, которая, на наш взгляд, требует дополнительного анализа в случае принятия Россией решения о присоединении к этому международному договору. Этим положением, в частности, предусмотрена материальная ответственность государства за коррупционные деяния, совершенные его публичными должностными лицами. Из вышеприведенной нормы следует, что в результате совершения коррупционного преступления лицо, чьи интересы пострадали от действий публичного должностного лица, может потребовать от государства (оно должно отвечать за действия своих должностных лиц в соответствии с Конвенцией) выплатить ему возмещение. Соответственно, названное требование может также стать предметом судебного разбирательства. Это, несомненно, довольно радикальный подход, так как он влечет за собой признание государством материальной ответственности за преступные деяния его должностных лиц. Представляется, что перед принятием Российской Федерацией решения о присоединении к Конвенции необходимо изучить практику ее реализации в таких государствах, как Белоруссия, Украина, Турция, уже ставших ее участниками несколько лет назад. Такой предварительный анализ позволит учесть возможные проблемы, которые могут возникнуть в ходе выполнения Российской Федерацией вышеуказанного обязательства. При этом следует иметь в виду, что статья 17 Конвенции не допускает заявления каких-либо оговорок к ней. Соответственно, положение статьи 5 должно соблюдаться государством в полном объеме.



#### **4. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок**

Конвенция о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок/Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (далее в настоящем параграфе — Конвенция) была принята Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 года и вступила в силу 15 февраля 1999 года\*. По состоянию на сегодняшний день Конвенция имеет 38 участников, большинство которых являются европейскими государствами. Из неевропейских государств Конвенцию ратифицировали такие государства, как Австралия, Бразилия, Израиль, Исландия, Канада, Корея, Мексика, Новая Зеландия, США, Турция, Чили, Южно-Африканская Республика, Япония.

Российская Федерация не участвует в этом международном договоре, а также в деятельности Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок, являющейся его контрольным органом. В соответствии со статьей 13 Конвенции государства, не имеющие членства в ОЭСР и приглашенные для участия в деятельности Рабочей группы, также могут быть ее участниками. Таким образом, Российская Федерация может присоединиться к Конвенции, не имея членства в ОЭСР.

В хронологическом плане Конвенция является вторым в Европе антикоррупционным международным договором после Конвенции Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза от 26 мая 1997 года. Разработка Конвенции осуществлялась с учетом положений Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16 декабря 1996 года.

По аналогии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию Конвенция имеет уголовно-правовую направленность и требует в соответствии с пунктом 1 статьи 1 криминализации следующих действий: "умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом, прямо или через посредников, любых ненадлежащих денежных или иных преимуществ в пользу иностранного публичного должностного лица, для такого должностного лица или для третьих лиц в обмен на определенные действия или бездействие данного должностного лица".

\* Официальный перевод Конвенции отсутствует, поскольку Российская Федерация не является ее участником. На русский язык наименование этого документа переводилось по-разному: Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций или Конвенция о борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. Эти варианты представляются не вполне удачным. Так, слова "Foreign Public Officials", на наш взгляд, было бы правильным перевести как "иностранцы публичные должностные лица" (по аналогии с текстом Конвенции ООН против коррупции на русском языке), так как речь в Конвенции идет в том числе и о сотрудниках международных организаций. Если точно переводить английские слова "in International Business Transactions", то на русском языке с учетом контекста это будет звучать именно как "при заключении международных коммерческих сделок".

Особенностью Конвенции, отличающей ее от Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, является то, что она криминализирует только активную коррупцию (предложение, предоставление или обещание предоставления неправомерного преимущества) и не охватывает действий, которые признаются пассивной коррупцией (требование предоставить неправомерное преимущество)\*.

Пункт 2 статьи 1 Конвенции предусматривает уголовную ответственность для лиц, виновных в соучастии, подстрекательстве, пособничестве или покушении на дачу взятки. Согласно пункту 4 "а" статьи 1 иностранным публичным должностным лицом является, во-первых, "лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти", а во-вторых, "лицо, исполняющее государственные функции для иностранного государства, в том числе для государственного учреждения или государственного предприятия, равно как и любое должностное лицо или агент публичной международной организации".

Конвенция устанавливает уголовную ответственность для лиц, совершивших на территории государства-участника одно из вышеперечисленных действий, образующих преступление. Помимо этого то государство-участник, которое обладает экстерриториальной уголовной юрисдикцией в отношении своих граждан, должно принять необходимые меры для решения вопроса о привлечении их к ответственности в случае совершения ими за пределами территории государства гражданства действия, запрещенного Конвенцией. Данное положение представляется немаловажным для эффективного действия Конвенции с учетом того, что она криминализирует коррупционные действия именно иностранных публичных должностных лиц, которые, как правило, находятся и осуществляют полномочия на территории государства своего гражданства.

Статья 2 Конвенции касается возможности привлечения к ответственности юридического лица, сотрудники которого совершили подкуп иностранного публичного должностного лица. В пункте 2 статьи 3 уточняется, что в случае невозможности применения государством-участником уголовной ответственности к юридическому лицу оно должно принять необходимые меры для применения к нему неуголовных санкций. Аналогичная норма была в дальнейшем включена в Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Таким образом, для Конвенции характерна более узкая субъектная сфера действия в отличие от иных антикоррупционных конвенций, так как она распространяется только на подкуп, совершенный в отношении иностранных публичных должностных лиц. Однако само понятие "публичное должностное лицо" в Конвенции тракту-

\* Примером коррупции, против которой направлена Конвенция, является ситуация, описанная в статье "Даймлер в откате", опубликованной в Федеральном выпуске № 5140 (61) Российской газеты от 25 марта 2010 года (текст статьи размещен в Интернете на сайте [www.rg.ru/2010/03/24/Daimler-site.html](http://www.rg.ru/2010/03/24/Daimler-site.html)). В данной статье утверждается, что руководство немецкого концерна "Даймлер" выплатило российским чиновникам, отвечавшим за закупку машин для государственных структур, более 3 млн. евро. Более того, предполагается, что "Даймлер" регулярно занимался подкупом должностных лиц в 22 государствах в период с 1998 по 2008 год. С такими обвинениями против автогиганта выступили Американская комиссия по ценным бумагам и биржам и Министерство юстиции США. Ранее аналогичное обвинение в подкупе чиновников было предъявлено руководству еще одной немецкой компании — "Сименс". На взятки чиновникам, работающим в государствах на постсоветском пространстве, "Сименс" тратил по 10 млн. евро в год. В заключительной части статьи отмечается, что до конца 1990-х годов немецкие предприниматели подкупали зарубежных чиновников на законных основаниях. Такие взятки рассматривались как "полезные вложения". Эта практика прекратилась только после вступления в силу для Германии Конвенции.

ется достаточно широко: а) лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе государственной власти; б) лицо, исполняющее государственные функции в организации, иной, чем орган государственной власти; в) должностное лицо или агент международной публичной организации. Это более широкий подход по сравнению, например, с Межамериканской конвенцией против коррупции 1996 года, которая не распространяется на действия сотрудников международных организаций.

Конвенция содержит нормы относительно оказания государствами-участниками друг другу взаимной правовой помощи в интересах уголовного расследования и судопроизводства, а также по вопросам экстрадиции лиц, виновных в совершении подкупа. Установлено, что органом, ответственным за контроль ее исполнения, будет Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом при заключении международных коммерческих сделок. Процедура мониторинга, осуществляемого Рабочей группой, состоит из двух стадий: 1) изучение и анализ антикоррупционного законодательства соответствующего государства; 2) выезд сотрудников ОЭСР на территорию государства, в отношении которого проводится мониторинг, в целях непосредственного ознакомления с тем, как им осуществляется деятельность по борьбе с коррупцией в соответствии с Конвенцией.

Если говорить о возможном присоединении Российской Федерации к Конвенции, то, на наш взгляд, с международно-правовой точки зрения данный вопрос не представляется актуальным, поскольку положения ратифицированных Россией антикоррупционных международных договоров (Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) в полной мере позволяют ей принять меры, необходимые для предотвращения и пресечения подкупа иностранных публичных должностных лиц, включая сотрудников международных публичных организаций. Возможное присоединение Российской Федерации к Конвенции может быть обусловлено соображениями политической целесообразности — в частности, необходимостью более глубокой интеграции России в деятельность ОЭСР в случае вступления в эту международную организацию.\*

## **5. Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза**

Текст Конвенции Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза/Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (далее в настоящем параграфе — Конвенция) был принят Советом Европейского союза 26 мая 1997 года. 28 сентября 2005 года Конвенция вступила в силу\*\*. Она открыта для участия только тех государств, которые имеют членство в Европейском союзе, и заключена на основе статьи К.3 (2) (с) Договора о Европейском союзе, согласно которой Совет Европейского союза может готовить соглашения по вопросам сотрудничества в области

\* Подтверждением возможности участия Российской Федерации в Конвенции является указание продолжить анализ соответствия ее положений российскому законодательству, которое дано Президентом Российской Федерации Министерству юстиции Российской Федерации в соответствии с подпунктом "ж" пункта 8 Национального плана противодействия коррупции на 2010—2011 годы.

\*\* Следует отметить, что после вступления в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора в связи с наделением Европейского союза правосубъектностью вопросы, находившиеся в ведении Европейского сообщества, были переданы Европейскому союзу.

правосудия и внутренних дел, которые он будет рекомендовать государствам-членам для заключения.

Конвенция носит уголовно-правовой характер и устанавливает для государств-участников обязательства, направленные на криминализацию действий, представляющих собой пассивную и активную коррупцию должностных лиц Европейского сообщества и государств — членов Европейского союза. В соответствии со статьей 2 Конвенции (пассивная коррупция) государства-участники обязаны принять необходимые меры для привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, испрашивающих или принимающих в нарушение своего должностного положения неправомерные преимущества, в том числе принимающих обещания о предоставлении таких преимуществ, для себя или любых третьих лиц. Активной коррупции (предоставление или обещание предоставить должностному лицу неправомерное преимущество) посвящена статья 3 Конвенции.

Следует отметить, что применительно к объекту коррупционного преступления в Конвенции идет речь о любых возможных преимуществах, предназначенных для должностных лиц. Это могут быть как материальные, так и нематериальные преимущества. Такое понимание коррупции было в дальнейшем закреплено в Конвенции ООН против коррупции, а также в антикоррупционных конвенциях Совета Европы.

Вместе с тем данный международный договор характеризуют некоторые особенности с учетом того, что она действует в отношениях между государствами — членами Европейского союза. Так, согласно статьям 1 и 4 Конвенция распространяется только на национальных должностных лиц (*national officials*) и на должностных лиц Европейских сообществ (*Community officials*). К последним могут относиться и те, которые имеют гражданство, иное чем гражданство государств — членов Европейского союза.

Соответственно, Конвенция, как следует из ее наименования, применяется только к должностным лицам, работающим в органах государственной власти государств — членов Европейского союза или в органах Европейского сообщества, и не охватывает акты коррупции, совершаемые в частном секторе. В этом смысле она имеет более узкую сферу действия, чем Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая распространяется на акты коррупции как в государственном, так и в частном секторах.

В соответствии со статьей 7 Конвенции юрисдикционная сфера ее действия охватывает преступления, совершенные:

- на территории государства-участника;
- одним из его граждан; а также
- в отношении национального должностного лица или должностного лица Европейского сообщества, которое является его гражданином.

В Конвенции содержатся традиционные для антикоррупционных международных договоров положения относительно обязательств государств-участников осуществлять сотрудничество в вопросах экстрадиции и оказания друг другу правовой помощи в связи с уголовным расследованием и судопроизводством.

## 6. Межамериканская конвенция против коррупции

Межамериканская конвенция против коррупции/Inter-American Convention against Corruption (далее в настоящем параграфе — Конвенция) стала первым антикоррупционным международным договором. Она символизирует начало нового этапа межгосударственного сотрудничества в области борьбы с коррупцией, после наступления которого антикоррупционная деятельность стала осуществляться не только на политическом (принятие резолюций международными организациями), но и на международно-правовом уровне (заключение международных договоров).

Конвенция была разработана в рамках Организации американских государств (ОАГ), однако открыта для участия в ней любого другого государства, что предусмотрено в статье XXIII. Подписание Конвенции представителями государств — членов ОАГ состоялось 29 марта 1996 года в столице Венесуэлы городе Каракасе. Годом позже, 6 марта 1997 года, Конвенция вступила в силу. В настоящее время ее участниками являются 33 государства\*.

Сфера применения Конвенции охватывает коррупционные действия "государственных должностных лиц", "должностных лиц правительства", "государственных служащих", которые выбраны, назначены или избраны, "чтобы исполнять задачи и функции от имени или находясь на службе государства на любом уровне организации власти". При этом имеются в виду также иностранные должностные лица, поскольку в соответствии со статьей VIII государство — участник Конвенции должно запрещать и пресекать так называемое международное взяточничество, когда подкупается должностное лицо иностранного государства. То есть Конвенция направлена на борьбу с коррупцией только в сфере государственного сектора. Частный сектор в ней не упоминается.

Согласно статье VI коррупционными деяниями являются действия, заключающиеся в вымогательстве, принятии, предложении, предоставлении или обещании предоставления "предметов денежно-кредитного значения или другой выгоды в виде подарка, покровительства, обещания или преимущества". Преступными должны признаваться также действия, представляющие собой незаконное использование имущества, полученного от любой деятельности должностного лица, а равно соучастие в совершении всех вышеперечисленных коррупционных деяний.

Заслуживает внимания последний абзац статьи VI, устанавливающий для государств-участников возможность по взаимному соглашению договориться о применении Конвенции к любому другому акту коррупции, не предусмотренному ею. Таким образом, сфера применения Конвенции может быть расширена в отношениях между отдельными участниками. В этом положении находит отражение норма статьи 41 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в соответствии с которой "два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение об изменении договора только во взаимоотношениях между собой", если это не затрагивает права и обязательства других государств-участников, а также совместимо с объектом и целями договора.

Статьей V Конвенции предусмотрено, что государство-участник должно осуществлять уголовную юрисдикцию в соответствии с территориальным и персональным критериями (совершение преступления на территории государства; совершение пре-

\* Из государств — членов ОАГ единственным государством, которое не ратифицировало Конвенцию, является Барбадос.

ступления гражданином государства или лицом, постоянно проживающим на его территории).

Необходимо особо выделить положение, установленное статьей IX Конвенции, которая криминализирует незаконное обогащение должностного лица, когда оно не может разумно объяснить существенное увеличение у него имущества, имевшее место во время исполнения таким лицом своих обязанностей. Согласно Конвенции данный состав преступления является факультативным, то есть государство-участник принимает обязательство признать данное действие преступным только в том случае, если это не противоречит его "конституции и фундаментальным принципам правовой системы". Те государства, которые не квалифицируют незаконное обогащение как преступление, должны, насколько возможно, обеспечить международное сотрудничество с другими государствами относительно этого преступления. Положение о незаконном обогащении, сформулированное в диспозитивном виде, встречается также в тексте Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции. В европейских антикоррупционных конвенциях оно отсутствует.

Конвенция требует от государств-участников сотрудничества по вопросам экстрадиции лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений и оказания друг другу уголовно-процессуальной помощи. Статья XVI устанавливает запрет ссылаться на банковскую тайну как на основание для отказа в обеспечении помощи.

Несмотря на свой прогрессивный характер, Конвенция не лишена слабых мест. Так, в статье XVIII сказано, что в целях международного сотрудничества в рамках Конвенции "каждая Сторона-участница **может определять** центральные органы власти", ответственные за прием и предъявление просьб о сотрудничестве. Таким образом, как следует из текста вышеприведенной статьи, положение о назначении компетентного органа носит факультативный характер ("Сторона-участница **может определять** ..."). Соответственно, государство-участник не обязано назначать компетентный орган.

Кроме того, в Конвенции не содержится принципиально важная статья о международном мониторинге ее выполнения. Разумеется, отсутствие подобной статьи ни в коей мере не умаляет обязательность международного договора в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года и принципом добросовестности выполнения обязательств. Однако, как показывает практика, без наличия механизма мониторинга международный договор может стать лишь благим пожеланием. Во избежание подобной ситуации государства — участники Конвенции создали в июне 2001 года специальный контрольный механизм, который является межгосударственным органом, существующим в структуре ОАГ. Названный механизм функционирует через конференцию государств-участников, комитет экспертов и секретариат. Результатом его деятельности являются специальные доклады, подготавливаемые в отношении определенного государства комитетом экспертов, в которых исследуется состояние законодательства и правоприменительная практика в области противодействия коррупции, а также делаются рекомендации относительно повышения эффективности антикоррупционных мер, принимаемых государством. По завершении их рассмотрения национальные доклады публикуются на сайте ОАГ\*.

\* Информация о работе контрольного механизма размещена на сайте Организации американских государств ([www.oas.org](http://www.oas.org)) в разделе Anti-Corruption.

## **7. Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции**

Последним по времени заключения антикоррупционным международным договором, действующим на региональном уровне, является Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции/ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (далее в настоящем параграфе — Конвенция), текст которой был принят 11 июля 2003 года представителями государств — участников Африканского союза в столице Мозамбика городе Мапуту. 5 августа 2006 года Конвенция вступила в силу. Из 53 государств — членов Африканского союза согласие на ее обязательность выразили 30 государств.

Конвенция Африканского союза разрабатывалась в то же время, когда в рамках ООН велась работа над проектом Конвенции ООН против коррупции, который оказал на нее идейное влияние. По своей структуре Конвенция действительно имеет сходство с Конвенцией ООН против коррупции с тем отличием, что последний документ более объемнее за счет высокой степени детализации антикоррупционных предписаний (Конвенция состоит из 28 статей, в то время как Конвенция ООН против коррупции включает в себя несколько глав, состоящих из 71 статьи).

В отличие, например, от конвенций Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и гражданско-правовой ответственности за коррупцию, которые направлены на противодействие коррупции путем использования специальных правовых механизмов, носящих уголовно-правовой или гражданско-правовой характер, Конвенция включает в себя положения, устанавливающие для государств обязательство, касающиеся широкого круга направлений борьбы с коррупцией. Это:

- криминализация коррупционных деяний;
- принятие законодательных и административных мер антикоррупционного характера;
- принятие мер, направленных на борьбу с отмыванием доходов, полученных в результате совершения коррупционного деяния;
- предупреждение и пресечение коррупции на государственной службе, а также в частном секторе;
- принятие антикоррупционных мер, связанных с такими вопросами, как доступ к информации о борьбе с коррупцией, финансирование политических партий, усиление участия гражданского общества в деятельности по противодействию коррупции и т.д.;
- сотрудничество по вопросам, связанным с экстрадицией и оказанием правовой помощи.

В соответствии с Конвенцией государства обязаны криминализовать действия, образующие активную и пассивную коррупцию публичных должностных лиц (должностные лица и сотрудники органов государственной власти, избранные или назначенные для выполнения функций от имени государства). Кроме того, согласно статье 11 государства-участники принимают такие законодательные и иные меры, которые могут понадобиться для предупреждения и борьбы с коррупцией в частном секторе. Сами термины "активная коррупция" и "пассивная коррупция" в Конвенции не используются, но фактически подразумеваются, исходя из описываемых составов коррупционных преступлений. Пункт 1 статьи 4 Конвенции относит к ним такие действия, как:

- принятие, испрашивание, а равно предоставление, обещание или предложение предоставить неправомерное преимущество публичному должностному лицу;
- использование в неправомерных целях имущества, которым публичное должностное лицо уполномочено распоряжаться;
- незаконное обогащение публичного должностного лица;
- использование или сокрытие доходов, полученных публичным должностным лицом коррупционным путем;
- все виды соучастия в коррупции и связанных с ней деяниях.

В пункте 2 статьи 4 Конвенции содержится положение, аналогичное тому, которое предусмотрено Межамериканской конвенцией против коррупции 1996 года, относительно возможности отдельных государств-участников договориться о применении Конвенции к коррупционным преступлениям, не указанным в ней. При этом, если отношения между отдельными государствами-участниками регулируются международными договорами в области борьбы с коррупцией, то Конвенция должна заменить собой такие договоры.

Контрольным органом Конвенции, ответственным за мониторинг ее выполнения, является Консультативный совет Африканского союза по коррупции, состоящий из 11 членов, в который государства-участники ежегодно направляют доклады о ее выполнении.

## **8. Сравнительный анализ положений антикоррупционных конвенций, требующих имплементации в национальное законодательство**

В теоретическом плане имплементация норм международного права в национальное законодательство представляет собой реализацию государством международных обязательств посредством внутригосударственных механизмов. В основе действий государств, направленных на имплементацию, лежит общепризнанный принцип международного права — принцип добросовестного выполнения обязательств, требующий от них в соответствии с Декларацией о принципах международного права 1970 года должного выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров, действительных согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Имплементация антикоррупционных конвенций в законодательства государств-участников является важной составляющей противодействия коррупции, так как посредством этого достигается одна из главных целей, ради которой такие конвенции заключались: формирование в национальном законодательстве государства-участника соответствующей нормативно-правовой базы, адресованной физическим и юридическим лицам. Действия последних как раз и служат источником коррупции.

В мировой практике сложились различные модели имплементации государствами положений международных договоров. Международное право не дает определенный ответ на вопрос о том, как законодательная имплементация и выполнение внутригосударственных процедур, направленных на выражение согласия на обязательность международного договора (ратификация, присоединение и т.д.), соотносятся друг с другом во времени. Главным для государства-участника является своевременное выполнение возложенного договором международного обязательства. Соответ-



ственно, имплементирующее законодательство может приниматься как до ратификации, так и после нее. Возможен и так называемый пакетный вариант, когда имплементирующий акт принимается одновременно с актом о ратификации международного договора.

В соответствии с договорной практикой, сложившейся в Российской Федерации, процедуры ратификации и имплементации разведены во времени. То есть имплементирующее законодательство принимается уже после выражения Россией согласия на обязательность международного договора. Практика имплементации Россией положений Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию не является исключением. Иная ситуация возможна в некоторых европейских государствах (например, в Финляндии или Германии), где одновременно с актом о ратификации международного договора в парламент вносится также проект имплементирующего закона.

Давая международно-правовую оценку Конвенции ООН против коррупции и региональным антикоррупционным конвенциям, следует подчеркнуть, что они являются несоизмеримыми международными договорами и поэтому непосредственно обязывают только государства-участники, которые, в свою очередь, должны принять необходимые меры правового и административного характера в целях их реализации на национальном уровне\*.

Какие обязательства по имплементации во внутригосударственное законодательство государств-участников предусмотрены антикоррупционными конвенциями?

В соответствии со статьей 65 Конвенции ООН против коррупции государства-участники должны принять необходимые законодательные и административные меры для обеспечения осуществления обязательств по Конвенции. При этом пункт 2 данной статьи позволяет государствам принять более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные Конвенцией. То есть указанная статья устанавливает широкий подход к обязательствам по имплементации конвенционных норм, поскольку предусматривает принятие государствами необходимых административных мер на-

\* Примером имплементации антикоррупционных международных обязательств в национальное законодательство являются те законодательные акты, которые были приняты в Российской Федерации после того, как она стала участником Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию:

- Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 года № 5-ФКЗ "О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации";
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции";
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции";
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции";
- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов";
- Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с принятием Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Помимо названных федеральных законов Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 годы. Среди подзаконных актов следует также указать на постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

ряду с мерами законодательного характера\*. Отступление от конвенционных обязательств возможно только в сторону их усиления, что государство-участник может сделать уже по собственной инициативе. Такое изменение объема выполняемых обязательств не является их нарушением, поскольку допускается самой Конвенцией.

Ранее отмечалось, что требования Конвенции ООН против коррупции, касающиеся законодательной имплементации, имеют как факультативный, так и императивный характер. Подобное деление просматривается по всему ее тексту. В частности, в главе II "Меры по предупреждению коррупции" установлено, что каждое государство-участник:

- обеспечивает наличие органа, осуществляющего предупреждение коррупции (пункт 1 статьи 6);
- принимает меры для создания надлежащих условий закупок (пункт 1 статьи 9);
- принимает меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов (пункт 1 статьи 11).

Упомянутые статьи отражают императивные требования Конвенции ООН ("государства принимают меры", то есть должны принять их).

В иных положениях названной главы встречаются примеры факультативных обязательств:

- каждое государство-участник рассматривает возможность принятия законодательных и административных мер, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности (пункт 3 статьи 7);
- каждое государство-участник рассматривает возможность установления мер, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали компетентным органам о коррупционных деяниях, о которых им стало известно (пункт 4 статьи 8);
- каждое государство-участник рассматривает возможность принятия дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы, содержащие правила надлежащего выполнения публичных функций (пункт 6 статьи 8).

Слова "каждое государство-участник рассматривает возможность принятия мер", которые используются в положениях названных статей, подчеркивают, что эти требования не имеют императивного характера. Похожие положения предусмотрены в иных главах Конвенции ООН (глава IV "Международное сотрудничество", глава V "Меры по возвращению активов").

Важное значение для эффективности действия Конвенции ООН против коррупции имеют обязательства, предусмотренные главой III "Криминализация и правоохранительная деятельность", которая содержит предписания государствам-участникам установить в их уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве правовые механизмы, позволяющие привлекать публичных должностных лиц к уголовной ответственности. Уголовное право — это, фигурально выражаясь, "святая святых" для любого государства, поэтому не будет преувеличением сказать, что статьи о кри-

\* Например, к административным мерам можно отнести положения, предусмотренные Национальным планом противодействия коррупции на 2010—2011 годы в новой редакции, который утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460:

- повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений.

минализации коррупции образуют ее сердцевину. Конвенция ООН является довольно гибким международно-правовым инструментом в том, что касается выбора национально-правовых подходов к криминализации конвенционных преступлений. В главе III содержатся 10 составов коррупционных деяний (исключая статьи о сокрытии и об ответственности юридических лиц), требующих установления уголовной ответственности. Примерно половина из них имеют императивный характер, то есть сформулированы таким образом, чтобы государство-участник однозначно криминализировало соответствующие деяния. Речь идет о следующих статьях:

- "Подкуп национальных публичных должностных лиц" (статья 15);
- "Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций" (пункт 1 статьи 16);
- "Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом" (статья 17);
- "Отмывание доходов от преступлений" (пункт 1 статьи 23);
- "Воспрепятствование осуществлению правосудия" (статья 25).

Диспозиции всех вышеприведенных статей начинаются со слов "каждое государство-участник принимает законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно-наказуемых следующие деяния ...". В этом проявляется императивный характер этих обязательств.

Что касается остальных статей главы III Конвенции ООН против коррупции, которые устанавливают составы коррупционных преступлений, то они являются факультативными. В них установлено, что государство-участник "рассматривает возможность принятия" необходимых законодательных и иных мер для признания коррупционных деяний уголовно-наказуемыми:

- "Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций" (пункт 2 статьи 16);
- "Злоупотребление влиянием в корыстных целях" (статья 18);
- "Злоупотребление служебным положением" (статья 19);
- "Подкуп в частном секторе" (статья 21);
- "Хищение в частном секторе" (статья 22);
- "Соккрытие" (статья 24).

Таким образом, соответствующее государство не связано жесткими обязательствами внести в свое национальное законодательство изменения в соответствии с положениями этих статей. Именно так следует интерпретировать слова: "государство рассматривает возможность принятия ...".\*

Вопрос о характере обязательств, касающихся криминализации коррупции, является критерием, позволяющим провести различие между Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Если Конвенция ООН содержит обязательства как факультативного, так и императивного характера, то Конвенция Совета Европы устанавливает только императивные предписания, которые требуют от государства-участника принятия зако-

\* В связи с этим можно привести позицию, занятую Российской Федерацией при ратификации Конвенции. Так, в пункте 1 статьи 1 Федерального закона от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" установлен перечень статей, в отношении которых Российская Федерация будет осуществлять юрисдикцию. Среди них не упоминается статья 20 "Незаконное обогащение", из чего следует, что Россия не намерена рассматривать данное правонарушение в качестве преступления в соответствии со своим законодательством. То же самое можно отметить в отношении пассивного подкупа иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (пункт 2 статьи 16), который Россия также не включила в свою юрисдикционную сферу применения Конвенции ООН против коррупции.

нодательных мер для криминализации коррупции ("каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовных преступлений в соответствии с ее внутренним правом ..."). То есть Конвенция Совета Европы устанавливает более строгий правовой режим, чем Конвенция ООН. При этом императивный характер требований обеспечить введение уголовной ответственности за коррупцию касается всех статей Конвенции Совета Европы, содержащих составы коррупционных преступлений:

- "активный подкуп национальных государственных должностных лиц" (статья 2);
- "пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц" (статья 3);
- "подкуп членов национальных государственных собраний" (статья 4);
- "подкуп иностранных государственных должностных лиц" (статья 5);
- "подкуп членов иностранных государственных собраний" (статья 6);
- "активный подкуп в частном секторе" (статья 7);
- "пассивный подкуп в частном секторе" (статья 8);
- "подкуп должностных лиц международных организаций" (статья 9);
- "подкуп членов международных парламентских собраний" (статья 10);
- "подкуп судей и должностных лиц международных судов" (статья 11);
- "использование служебного положения в корыстных целях" (статья 12);
- "отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией" (статья 13);
- "преступления, касающиеся операций со счетами" (статья 14).

В соответствии со статьей 37 Конвенции Совета Европы единственной возможностью для государства-участника уйти от выполнения обязательств в части криминализации вышеназванных деяний является заявление оговорки. Однако такая оговорка не может относиться к статьям 2, 3, 9, 13 и 14 (пункт 1 статьи 37), а также не может заявляться по более чем пяти положениям Конвенции (пункт 4 статьи 37)\*.

Из этого следует, что Конвенция Совета Европы позволяет государству не принимать на себя примерно половину из обязательств, затрагивающих уголовное законодательство. При этом в отношении таких преступлений, как активный и пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц, подкуп должностных лиц международных организаций, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, и преступления, касающиеся операций со счетами, заявление оговорки недопустимо\*\*.

\* Положение Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в части, касающейся возможности заявления государством-участником только некоторых оговорок, отражает положение пункта "b" статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, согласно которой государство может заявить оговорку к международному договору, за исключением тех случаев, когда договор допускает заявление только определенных оговорок.

\*\* В отличие от Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию Конвенция ООН против коррупции не содержит в заключительной части специальной статьи, регулирующей вопросы, связанные с заявлением оговорок к ее положениям, касающимся криминализации коррупции. Соответственно, к данной Конвенции применимы общие правила заявления оговорок к международным договорам, установленные статьей 19 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, согласно которой государство может сформулировать оговорку, за исключением случаев, когда оговорка запрещается договором; договор разрешает заявление только определенных оговорок; оговорка несовместима с объектом и целями договора.

При рассмотрении вопроса об имплементации Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию необходимо отметить, что оба документа устанавливают положения о контрольных механизмах. Для Конвенции ООН это Конференция государств — участников Конвенции, а для Конвенции Совета Европы — Группа государств против коррупции (ГРЕКО).

Что касается иных международных договоров по борьбе с коррупцией, участником которых Российская Федерация не является, то анализ их положений об имплементации показывает, что указанные договоры содержат преимущественно императивные обязательства для государств-участников в части внесения изменений в национальное законодательство (в этом просматривается сходство с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию). В частности, в раздел I "Меры, принимаемые на национальном уровне" Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию включены обязательства, отступление от которых недопустимо:

- "возмещение ущерба" (статья 3);
- "ответственность" (статья 4);
- "ответственность государств" (статья 5);
- "неосторожность пострадавшего" (статья 6);
- "сроки исковой давности" (статья 7);
- "юридическая сила контрактов" (статья 8);
- "защита служащих" (статья 9);
- "отчеты и аудит" (статья 10);
- "получение доказательств" (статья 11);
- "временные меры" (статья 12).

В названных статьях установлено, что "каждая Сторона предусматривает в своем внутреннем праве" необходимые меры, направленные на выполнение обязательств по этой Конвенции. Положение о том, что "государство рассмотрит возможность для внесения изменений в свое законодательство", в этих статьях не используется.

Похожие положения можно также встретить в Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок ("каждая Сторона принимает все необходимые меры ..."); в Межамериканской конвенции против коррупции ("стороны — участницы Соглашения, которые еще не приняли необходимые законодательные или другие меры по квалификации актов коррупции как преступных правонарушений, должны сделать это ..."); в Конвенции Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств — членов Европейского союза ("каждое государство — член Европейского союза принимает необходимые меры, чтобы обеспечить в своем уголовном законодательстве ..."); в Конвенции Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции ("государства-участники обязуются принять необходимые меры, которые необходимы для того, чтобы признать преступления акты ...").

Лишь отдельные составы преступлений, содержащихся в региональных антикоррупционных конвенциях, носят факультативный характер. Например, таким преступлением является незаконное обогащение. Так, в статье IX "Незаконное обогащение" Межамериканской конвенции против коррупции для государств-участников предусмотрена возможность не принимать меры по квалификации незаконного обогащения в качестве преступления согласно своему уголовному законодательству, ес-

ли это не согласуется с конституцией или фундаментальными принципами национальной правовой системы.

В заключение можно констатировать, что хотя региональные антикоррупционные конвенции носят в целом более императивный характер, чем Конвенция ООН против коррупции, общий объем антикоррупционных положений, предусмотренных ими, заметно меньше. Это можно, по нашему мнению, объяснить тем, что заключение универсального международного договора, как правило, требует максимальной диверсификации его правового режима в целях учета интересов государств, принадлежащих к разным регионам мира и представляющих разные правовые системы. При разработке региональных конвенций этот вопрос стоит менее остро.

## ***Заключение***

"Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилось в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней", — гласит одна из частей преамбулы Конвенции ООН против коррупции. Эти слова, несмотря на присущую преамбулам международных документов высокопарность, довольно точно передают суть рассматриваемого явления. Проблема коррупции в мире действительно не становится менее актуальной, скорее наоборот. Не только внутригосударственные, но и международные структуры не застрахованы от проникновения в них вируса коррупции. Достаточно вспомнить приобретшую скандальную известность в СМИ ситуацию с заявлением Всемирной организации здравоохранения о пандемии так называемого свиного гриппа. Теперь среди экспертов и в журналистском сообществе распространено мнение о том, что ряд сотрудников этой авторитетной международной организации были в сговоре с производителями фармацевтической продукции и собирались обогатиться на возникшей в мире гриппозной истерии.

Рассмотренные в настоящем информационно-аналитическом обзоре международные механизмы противодействия коррупции, несомненно, вносят важный вклад в развитие международного антикоррупционного сотрудничества. На их основе устанавливаются контакты между национальными компетентными органами государств, отвечающих за антикоррупционную деятельность, разрабатывается имплементирующее законодательство, принимаются меры административного характера и т. д. Однако было бы наивно полагать, что само по себе заключение того или иного антикоррупционного международного договора и его последующая имплементация в национальную правовую систему обеспечат решение проблемы коррупции в современном обществе. Наличие в нормативном правовом акте идеальной нормы права, предписывающей определенную модель поведения, еще не гарантирует возникновение на основе этой нормы фактического правоотношения, урегулированного ею. Поэтому положения антикоррупционных конвенций и актов международных организаций, содержащие запреты совершать подкуп и иные коррупционные акты, будут по-настоящему эффективными только тогда, когда нетерпимость к коррупции станет неотъемлемой частью сознания конкретного человека.

Чрезвычайно важным, на наш взгляд, представляется принятие государствами мер, направленных на предупреждение коррупции, что предусмотрено во всех антикоррупционных международных договорах и особенно подробно раскрывается в Конвенции ООН против коррупции. Именно благодаря таким мерам может быть сформировано антикоррупционное сознание на уровне отдельного индивида и всего общества.

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Аппарат Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Информационно-аналитический обзор*

Материалы представлены  
Правовым управлением Аппарата Совета Федерации  
*/подготовил В.А. Савельев/*

Редактор *Н.В. Ильина*  
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич, И.В. Шумская*  
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 16.09.2010. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 7,44.  
Тираж 150 экз. Заказ №



Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Аппарат Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Информационно-аналитический обзор*

Материалы представлены  
Правовым управлением Аппарата Совета Федерации  
*/подготовил В.А. Савельев/*

Редактор *Н.В. Ильина*  
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич, И.В. Шумская*  
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 16.09.2010. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 7,44.  
Тираж 150 экз. Заказ №