

S.V. Kornilov, A.A. Samorukov
International Legislation
on Corruption Counteraction
Standards

Stages of formation and development of the international legal mechanisms and standards of corruption counteraction provided by international conventions are analyzed. The legislation on corruption counteraction of Russia and a number of foreign states is considered.

Key words and word-combinations: international legislation, corruption, corruption counteraction standards.

Анализируются этапы становления и развития международно-правовых механизмов и стандартов противодействия коррупции, закрепленных в международных конвенциях. Рассматривается законодательство о противодействии коррупции России и ряда зарубежных государств.

Ключевые слова и словосочетания: международное законодательство, коррупция, стандарты противодействия коррупции.

УДК 341
ББК 67.9

*С.В. Корнилова,
А.А. Саморуков*

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СТАНДАРТАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Международно-правовой механизм противодействия коррупции формировался и формируется на протяжении длительного времени. Международное сообщество стремилось законодательно урегулировать отношения в области противодействия коррупции путем принятия многочисленных актов, начиная с разработки правовых норм уголовно-правового, гражданско-правового характера и заканчивая подготовкой специфических документов [1]. Однако для эффективной борьбы с коррупцией требуется системный и комплексный подход к формированию стандарта принимаемых мер, активизация, расширение и надлежащее осуществление международного сотрудничества в правовой сфере.

В связи с этим Организация Объединенных Наций и другие международные организации обратили внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц иностранных государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. Кроме этого, такие страны, как Германия, Бельгия, Великобритания, Франция, Финляндия, Португалия, Япония, Корея, Сингапур, Таиланд, США определили борьбу с коррупцией как приоритетное направление своей государственной политики.

В ООН разрабатываются проекты международного соглашения по борьбе с не-

законными выплатами и иными видами коррупционных практик, а также предпринимаются попытки найти юридическое определение коррупции. Венская конвенция ООН о праве международного договора была подготовлена Комиссией международного права ООН и подписана в Австрии (Вена) в 1969 г., а вступила в силу только в 1980 г. Она предусматривала способы выражения согласия на обязательность договора и их особенности, а также общие принципы имплементации. В настоящее время 114 государств-участников присоединились к Конвенции. В этот период государства — члены ООН внедряют в практику своего национального законодательства виды коррупционных практик как уголовно-наказуемые. Однако предпринимаемые попытки не завершились принятием общей конвенции, хотя имели продолжение в иных международно-правовых документах.

Современный этап отличается активизацией разработки конкретных мер противодействия некоторым видам коррупционных практик и принятием 8 ноября 1990 г. Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, в которой рассматривались как уголовно-правовые, так и гражданско-правовые аспекты международного сотрудничества по борьбе с данным видом преступлений.

Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1996 г. была принята Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, которая обязывала государства принимать эффективные и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции, в том числе установить уголовную ответственность за дачу взяток иностранным государственным должностным лицам. В дальнейшем Объединенным экономическим сообществом 17 декабря 1997 г. была принята Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (ОЭСР), которую подписали свыше 30 государств, а также создан эффективный механизм для принятия последующих мер, открытый для участия на равной основе государств-членов и других государств [2].

В 2015 г. страны-участники распределились по группам в зависимости от степени соблюдения положений данной Конвенции с указанием их совокупной доли в мировом экспорте следующим образом. Первую группу «полностью соблюдают» (22,8%) составили четыре государства — США, Германия, Великобритания, Швейцария. Во вторую группу «соблюдают в целом» (8,8%) вошли шесть государств — Италия, Канада, Австралия, Австрия, Норвегия, Финляндия. Третья группа «ограниченно соблюдают» (12,7%) представлена девятью государствами — Франция, Нидерланды, Южная Корея, Швеция, Венгрия, ЮАР, Португалия, Греция, Новая Зеландия. В четвертой группе «соблюдают минимально или не соблюдают» (20,4%) 20 государств — Япония, Россия, Испания, Бельгия и другие.

На 102-й сессии 4 мая 1998 г. Комитет министров принял Резолюцию № 98 о разработке частичного и расширенного соглашения о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО), чтобы расширить возможности ее членов в борьбе с коррупцией путем наблюдения за выполнением их обязательств. В

рамках данной программы были подготовлены два документа: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, подписанная в целях достижения большего единства между государствами-членами Совета Европы, стала базовым документом, призванным сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне. Вторая глава указанной Конвенции «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» содержит перечень коррупционных правонарушений, который подлежит закреплению во внутреннем законодательстве, в том числе «злоупотребление влиянием в корыстных целях, схожее с посредничеством, отмывание преступных доходов от коррупционных преступлений и связанные с ними правонарушения в сфере бухгалтерского учета» [3].

Конвенция Совета Европы ратифицирована Российской Федерацией и принята Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» [4]. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию отмечает вредные финансовые последствия коррупции для частных лиц, компаний, государств и международных институтов, а также указывает на важность вклада гражданского права в борьбу с коррупцией, в частности в сфере обеспечения возможности лицам, понесшим ущерб, получить справедливую компенсацию. «Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков» (ст. 1) [4]. Конвенция устанавливает общие правила гражданско-правового и гражданско-процессуального характера в сфере борьбы с коррупцией и является первым такого рода международным договором о коррупции.

15 ноября 2000 г. в Нью-Йорке Резолюцией № 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН принята Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в которой ст. 8 и 9 посвящены коррупции и мерам борьбы с ней [5, с. 281–289]. Этот международный документ подписан Российской Федерацией 12 декабря 2000 г. и ратифицирован Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» [6]. Эти акты носили рекомендательный характер и получили название актов «мягкого права» (soft law).

Одновременно с этим региональные международные организации разрабатывают и принимают акты, регламентирующие международное сотрудничество в противодействии коррупции и определяющие основные инструменты и

механизмы в отдельных сферах общественной жизни и государственного управления. Эти акты носят обязательный характер. Такие страны как Швейцария, Норвегия, Дания, Италия, Германия, Великобритания и США (их менее 20%), на долю которых приходится 30% мировой торговли при совершении международных коммерческих сделок, активно применяют положения Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках. Однако более половины государств, подписавших данную Конвенцию, среди которых Австрия, Австралия, Болгария, Бразилия и другие, исполняют ее недостаточно точно, что свидетельствует о необходимости усилить эффективность механизма антикоррупционных актов [7, с. 24].

Российской Федерацией Конвенция была ратифицирована Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» [8].

Важным событием является принятие в Нью-Йорке 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН первой универсальной Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции — комплексного универсального международного договора, препятствующего развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности [9, с. 103—113]. В преамбуле данной Конвенции признается важность активизации сотрудничества для эффективной борьбы с коррупцией, а также содержатся общие, специальные принципы и инструменты имплементации. Характерно, что в 2009 г. ее подписали 129 государств, в 2010 — 144, а к 2011 — 151 государство из 192 государств — членов ООН. В России Конвенция была подписана 9 декабря 2003 г. и ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [10], а вступила в силу 14 декабря 2005 г. Государства-участники в соответствии со ст. 43 данной Конвенции рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией, в случае если это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе. Исходя из этого, вопросы, связанные с противодействием коррупции, должны быть регламентированы национальным законодательством.

Так как конституции большинства государств мира (США, Россия, Франция, Аргентина и др.) предусматривают прямое действие международных договоров, соответственно, в целях реализации антикоррупционных конвенций государство-подписант должно самостоятельно определить законы и подзаконные нормативные правовые акты, подлежащие принятию.

В Российской Федерации имплементация международных конвенций по противодействию коррупции после их ратификации осуществлялась на основе двух специальных законов: Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратифика-

цией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» № 280-ФЗ [11; 12]. Указом Президента Российской Федерации были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции. Этими актами было предусмотрено внесение изменений в целый ряд других российских законов.

Антикоррупционная стратегия всех государств в основном направлена на обеспечение системного подхода к противодействию коррупции в публичной и частных сферах. В свою очередь, системный подход предполагает единые принципы борьбы с коррупцией в государственном и негосударственном секторе (публичность, прозрачность деятельности, контроль и ответственность лиц, недопущение конфликта интересов, сочетание правовых и неправовых средств). Законодательством многих стран (Австралия, Великобритания, Бельгия, Венгрия, Дания, Израиль, Канада, КНР, США, Франция и др.) в соответствии с Конвенцией предусмотрен институт уголовной ответственности юридических лиц. Принцип публичности и прозрачности деятельности реализуется в таких правовых формах, как опубликование информации, относящейся к их деятельности, а также декларирование доходов и расходов государственных и муниципальных служащих.

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции государства-участники вынуждены совершенствовать свое законодательство и правоприменительную практику, направленную на установление обязанности декларирования доходов и расходов публичных должностных лиц [13, с. 58]. Такая обязанность закрепляется законодательно и подзаконными нормативными правовыми актами для различных категорий должностных лиц практически во всех европейских странах, Китае, Сингапуре, Канаде, США и других. Как правило, в декларации о расходах включают сведения об инвестициях, недвижимом и движимом имуществе, владении ценными бумагами и долями капитала, банковских вкладах, а также о выданных другим лицам займах, финансовых обязательствах, в том числе выплатах по кредитам, страховым и другим договорам, возмещении ущерба, компенсационных выплатах, налоговых вычетах, зарегистрированных на супруга или детей частных фирмах (предприятиях), расходах на поездки за рубеж.

Однако во многих государствах, в том числе и в России, есть проблемы с определением объектов декларирования, субъектов исполнения обязанности по декларированию сведений о расходах, по обеспечению контроля за предоставлением сведений о расходах, а также отсутствует необходимая инфраструктура, позволяющая обеспечивать постоянный контроль за расходами должностных лиц. Принцип прозрачности и публичности в негосударственном секторе обеспечивается внедрением международных стандартов финансовой отчетности, принятием внутрикорпоративных правил делопроизводства и отчетности сотрудников компаний. Законодательство большинства государств реализует принцип недопущения конфликта интересов через обязанность

государственных и муниципальных служащих предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов.

В рамках взаимодействия органов по борьбе с коррупцией с научным и предпринимательским сообществом Конвенцией предусмотрено создание специализированных органов по предупреждению и противодействию коррупции. В одних государствах (Франция, Польша, Филиппины, Сингапур, Латвия, Литва и др.) сформированы специализированные органы по борьбе с коррупцией, наделенные широкой компетенцией, в других (Испания, Индия) создаются особые трибуналы и судебные инстанции.

На участников общественных отношений воздействуют не только правовые регуляторы противодействия коррупции, но и этические нормы, способные дополнить законодательство в вопросах разрешения нравственных коллизий. В практику функционирования государственной, муниципальной службы, правительства таких стран, как Великобритания, Германия, Польша, Россия, США, широко внедряется концепция этического поведения государственных и муниципальных служащих. Соблюдение этических норм содействует укреплению авторитета государственной и муниципальной службы, доверию граждан к органам государственной власти и местного самоуправления, а также способствует формированию соответствующего морального климата. Принцип сочетания правовых и неправовых средств противодействия коррупции служит обеспечению комплексного воздействия на коррупцию.

Таким образом, международная практика в области реализации антикоррупционного законодательства выявила определенные тенденции, связанные с ужесточением санкций и требований; расширением ресурсов регуляторов и активным международным сотрудничеством правоохранительных органов; введением положений о защите лиц, сообщающих о коррупционных нарушениях, и предъявлением исков со стороны акционеров. Вопросы противодействия коррупции, регламентированные многочисленными международными актами и регулирующие различные аспекты этого явления, требуют системного и комплексного подхода к принимаемым мерам.

Библиографический список

1. *Козлов В.А.* Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовой аспект) // *Международное уголовное право и юстиция.* 2008. № 1.
2. Об уголовной ответственности за коррупцию: Конвенция Организации Объединенных Наций от 27 янв. 1999 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121544>
3. *Константинова М.А.* Борьба с коррупцией в органах государственного управления. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Konstantinova_borba.pdf
4. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Федер. закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61753/
5. Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: сб. документов. М, 2000.
6. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, осо-

бенно женщинами и детьми, и наказание за нее: Федер. закон от 26 апр. 2004 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684.

7. *Талан М.В.* Коррупционные преступления в сфере экономической деятельности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: сборник научных трудов / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2005.

8. О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок: Федер. закон от 1 февр. 2012 г. № 3-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902325838>

9. *Бочков С.О.* Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. № 3/4 (28/29).

10. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12145648/>

11. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 280-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82998/

13. *Овчинский В.С.* XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М., 2001.