

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Международно-правовое регулирование борьбы с коррупцией на региональном уровне

А.Ю. ПИДЖАКОВ – заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

Ю.В. МИШАЛЬЧЕНКО – генеральный советник Экономического суда СНГ, профессор кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор

В статье рассматриваются усилия Совета Европы по борьбе с коррупцией. Анализируются Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999), Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999). Конвенция о борьбе с коррупцией (1997) и др.

Ключевые слова: Совет Европы; Уголовно-правовая конвенция о коррупции; Гражданско-правовая конвенция о коррупции; ГРЕКО; ОЭСР; ФАТФ.

International legal regulation of fight against corruption at regional level

A.U. PIDZHAKOV – Chief of the International Law Department at St. Petersburg State University of Civil Aviation, Honoured Science Worker of the Russian Federation, Honorary Higher Education Worker of the Russian Federation, Professor, Dr. of International Law, Dr. of Historical Science, Professor;

Y.V. MISHALCHENKO – General Adviser of the CIS Economic Court, he professor of chair of the European researches of St.-Petersburg state university, Professor, Dr. of International Law, Dr. of International Economics.

The article views the anticorruption effort of Council of Europe. The analysis of Criminal Law Convention on Corruption, 1999; Civil Law Convention on Corruption, 1999; Anticorruption Effort Corruption, 1997, and others, is given.

Key words: Council of Europe; Criminal Law Convention on Corruption; Civil Law Convention on Corruption; GRECO; OECD; FATF.

Совет Европы рассматривает коррупцию как угрозу верховенству права, стабильности демократических институтов, правам и

свободам человека, социальному и экономическому прогрессу и относит эту проблему к числу транснациональных¹.

Впервые вопрос об объединении усилий для борьбы с коррупцией в рамках Совета Европы был поднят на проходившей на Мальте конференции министров европейских стран в 1994 г. Для координации действий государств в этой области Комитет министров Совета Европы создал в сентябре 1994 г. междисциплинарную группу по вопросам коррупции. Задача органа состояла в разработке мер, которые могли бы быть приняты на международном уровне для борьбы с коррупцией, а также в подготовке типовых законов или кодексов поведения, включая международные конвенции о сотрудничестве. Группа начала свою деятельность в марте 1995 г.²

На первой сессии группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 22–24 февраля 1995 г.) коррупция была определена как «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента либо других отношений такого рода и имеет целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц»³. Данная дефиниция относит к субъектам коррупции лицо, склоняющее к совершению рассматриваемых действий.

На региональном уровне также предпринимаются активные усилия в исследуемой области. Так, в рамках Совета Европы была заключена Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.)⁴. Этот документ уделяет значительное внимание мерам, которые необходимо принять на национальном уровне. Конвенция устанавливает 13 видов коррупционных преступлений, 10 из которых вполне могут быть сведены к конкретизации двух традиционных проявлений подкупа – получения взятки и дачи взятки. Конкретизация происходит по субъекту, в отношении национальных государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний, представителей частного сектора, должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов. В число соответствующих преступных деяний конвенция включает также использование служебного положения в корыстных целях, отмыwanie доходов от преступлений, свя-

занных с коррупцией, и преступления, касающиеся операций со счетами.

Комитетом министров Совета Европы в ноябре 1996 г. была принята Программа действий по борьбе с коррупцией, составленная в соответствии с рекомендациями 19-й Конференции министров юстиции европейских стран (Валетта, 1994 г.).

В рамках Совета Европы были также разработаны: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г.⁵; Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г.⁶

Представителями Европейского Союза 26 мая 1997 г. была принята Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза. Кроме того, Советом Европейского союза 22 декабря 1998 г. были определены объединенные меры по борьбе с коррупцией в частном секторе⁷.

В ноябре 1996 г. Комитет министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией. В рамках ее были подготовлены две конвенции: Уголовно-правовая конвенция о коррупции и гражданско-правовая конвенция о коррупции (Criminal Law Convention on Corruption (ETS № 173), Civil Law Convention on Corruption (ETS № 174)).

Гражданско-правовая конвенция о коррупции – первая попытка установить в пределах Совета Европы общие международные правила гражданско-правового, гражданско-процессуального характера в области борьбы с коррупцией.

Конвенция состоит из преамбулы и трех глав: «Меры, принятие которых необходимо на национальном уровне», «Международное сотрудничество и контроль за исполнением», «Заключительные положения».

Конвенция формулирует развернутое определение коррупции: «Для целей настоящей конвенции “коррупция” означает требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или опосредованно, взятки или любого другого недолжного преимущества или возможность этого, что приводит к нарушению надлежащего исполнения обязанностей или поведения, требуемых от лица, получившего взятку, недолжное преимущество или возможность этого» (ст. 2). Такая формулировка представляется более удачной, чем текст соответствующего положения федерального закона «О борьбе с коррупцией».

В конвенции затронуты следующие основные аспекты:

- гражданско-правовая ответственность за ущерб, причиненный коррупционными действиями, в том числе ответственность государства в случае причинения ущерба действиями государственных служащих при исполнении последними их должностных обязанностей;

- возмещение ущерба, причиненного коррупционными действиями (которое может покрывать материальный ущерб, неполученные доходы и моральный вред);

- сроки исковой давности по требованиям о возмещении ущерба, причиненного коррупционными действиями;

- недействительность договоров или контрактов, связанных с коррупцией;

- защита работников, которые сообщили о своих обоснованных подозрениях в совершении коррупционных действий;

- прозрачность и аккуратность финансовой отчетности и аудита;

- эффективные процедуры собирания доказательств;

- вынесение судебных распоряжений, необходимых для охраны прав и интересов сторон в ходе рассмотрения в суде дел, связанных с коррупционными действиями;

- сотрудничество по вопросам, связанным с гражданским судопроизводством по делам о коррупции: предоставление документов, получение доказательств за рубежом, разграничение юрисдикции, признание и исполнение иностранных судебных решений, признание и взыскание судебных издержек в соответствии с положениями международных документов о международном сотрудничестве по гражданско-правовым и хозяйственным вопросам, сторонами которых субъекты являются, и их внутренним правом.

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

Совет Европы проявляет особую заинтересованность в международной борьбе против коррупции, поскольку очевидной является исходящая от нее угроза не только международной торговле или международным финансовым интересам, но и основным принципам

самой организации, а именно: верховенству права, стабильности демократических институтов, правам человека, социальному и экономическому прогрессу. Это связано также с тем, что борьба с коррупцией – предмет, пригодный, по мнению экспертов, для международно-правового сотрудничества: с этой проблемой так или иначе сталкиваются практически все государства – члены Совета Европы, нередко в соответствующей сфере обнаруживаются транснациональные элементы.

Продолжительные дискуссии позволили выработать подход Совета Европы к теме коррупции, обусловленный междисциплинарным характером этого явления: оно может одновременно рассматриваться с точки зрения и уголовного, и гражданского, и административного права.

В соответствии с решениями и резолюциями конференций министров европейских стран 1994 г. (Мальта), 1997 г. (Чехия) и 1999 г. (Молдова), а также согласно Программе действий против коррупции, принятой Комитетом министров Совета Европы в ноябре 1996 г., осуществление политики, нацеленной на защиту общества от коррупции, становится первоочередной задачей и придает определенную направленность работе по содействию в осуществлении борьбы с коррупцией на региональном и национальном уровнях.

Широко признано, что коррупция негативно влияет на международную торговлю, препятствуя применению правил конкуренции и усложняя функционирование рыночной экономики. Существенным является и то, что государство могло бы привлечь к ответственности за коррупцию свои национальные компании, входящие в состав транснациональных компаний, если бы другие страны приняли на себя такие же обязательства. С другой стороны, в целях избежания создания помех для национальных компаний нескольких договаривающихся сторон, осуществляющих надлежащую по смыслу конвенций деятельность, эти документы требуют отражения их положений в национальных законодательствах одновременно как можно большего числа государств.

Конвенция 1998 г. имеет традиционную для международного договора структуру (преамбула и пять глав). Первая глава «Использование терминов» содержит определения понятий «публичное должностное лицо», «судья», «юридическое лицо». Во второй главе «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» рассматриваются виды преступных деяний, связанных с коррупцией, а также раскрываются

вопросы сотрудничества национальных органов, защиты свидетелей, сбора доказательств, конфискации доходов и т.п. Третья глава посвящена контролю за выполнением конвенции. Четвертая глава затрагивает аспекты международного сотрудничества государств-участников (взаимная помощь, выдача, обмен информацией и др.). Пятая глава в силу своего содержания названа «Заключительные положения» (подписание и вступление в силу, присоединение к конвенции, оговорки и поправки, урегулирование споров и др.). Конвенция 1999 г. также состоит из преамбулы и следующих глав: «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне», «Международное сотрудничество и контроль за выполнением» и «Заключительные положения».

Следует остановиться на основных понятиях, содержащихся в рассматриваемых конвенциях. В частности, нас будут интересовать понятие «преступления, связанные с коррупцией».

В ходе подготовительной работы по определению подхода к разделению конвенций на уголовно-правовую и гражданско-правовую эксперты Совета Европы сформулировали предварительное общее определение коррупции. Согласно ему под коррупцией понимается взяточничество (подкуп) и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в публичном или частном секторе, которое нарушает свои обязанности, вытекающие из его публичного статуса как публичного лица, частного наемного работника, независимого агента или из другого статуса подобного рода, нацеленное на получение неправомερных преимуществ любого рода для себя или любого другого лица.

Особое место при подготовке конвенций было уделено дефинициям понятия «коррупция», использованным в документах других международных организаций, таких как Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств – членов Европейского союза от 26 мая 1997 г. и Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. Поскольку выяснилось, что на сегодняшний день с определением коррупции нет полной ясности и в нем отсутствует правовая точность, было признано целесообразным в конвенции 1998 г. рассматривать понятие коррупции исходя из внутреннего

законодательства государств-участников, а в конвенции 1999 г. дать определение коррупции только для целей конвенции.

Действительно, коррупция, как отмечает В.В. Лунеев, сегодня является, скорее, не правовым, а синтетическим социальным или криминологическим явлением, поэтому ее необходимо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов деяний⁸. Именно поэтому в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1998 г. единое определение коррупции не приводится, а перечисляются некоторые преступные деяния, которые оцениваются экспертами Совета Европы как коррупционные преступления.

Практика последних лет показывает, что в процессе международного сотрудничества приходится сталкиваться с двумя видами трудностей при судебном преследовании, касающемся транснациональных коррупционных дел, в частности подкупа иностранных публичных должностных лиц.

Первая связана с определением коррупционного преступления, часто понимаемого неодинаково из-за различия содержания понятия «публичные должностные лица» в национальном праве разных стран.

Другая трудность обусловлена ограниченностью возможностей международного сотрудничества: из-за процедурных, а иногда и политических помех откладывается или осложняется судебное преследование за преступления интересующего нас рода. Стремясь гармонизировать толкование коррупционных преступлений, государства – участники конвенции должны соблюдать принцип, заключающийся в том, что деяние преследуется как по закону одного государства-участника, так и по закону другого государства-участника.

Исходя из целей конвенции 1998 г. понятие «публичное должностное лицо» определяется путем ссылки на определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо осуществляет свои функции, и на то, как эти определения применяются в уголовном праве данного государства. При этом разработчики документа хотели охватить все возможные категории должностных лиц, которые могут быть замешаны в подкупе. Однако это не обязательно означает, что государства обязаны пересмотреть определения должностного лица в национальных законодательствах. Договаривающиеся стороны принимают на себя обязательства по конвенции только в

той мере, которая совместима с их конституциями и фундаментальными принципами правовой системы, включая принцип федерализма в тех случаях, где это необходимо.

Надо заметить, что понятие должностного лица охватывает судей. Термин «судья» в соответствии с целями конвенции обозначает прокуроров и лиц, занимающих судебные должности. Решающим фактором для включения этих лиц в названную категорию является не официальное наименование их должности, а юридическая природа осуществляемых ими функций. Прокуроры специально упоминаются в этом определении, хотя в некоторых государствах они и не признаются членами судебного корпуса. Члены судебного корпуса (по смыслу конвенции это судьи, а в некоторых странах и прокуроры) являются независимой и беспристрастной ветвью власти, отдельной от исполнительной. Их включение в перечень должностных лиц оправдано исключительно целями применения конвенции.

Конвенция также дополнительно предусматривает следующий момент: в случае судебного преследования какого-либо публичного должностного лица одного государства применение другим государством (осуществляющим судебное преследование) определения публичного должностного лица возможно лишь в той степени, в какой это определение не противоречит национальному праву.

В качестве мер, которые должны быть приняты на национальном уровне государствами – участниками конвенции 1998 г., используются законодательные и иные меры для признания преступлениями целого ряда деяний, которые конвенция связывает с коррупцией. Конвенцией выделяются два вида подкупа публичных должностных лиц: активный и пассивный.

Под активным подкупом публичного должностного лица понимается преднамеренное обещание, предложение или предоставление любым лицом прямо или косвенно любого неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица с тем, чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

Под пассивным подкупом публичного должностного лица понимается прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение публичным должностным лицом любого неправомерного преимущества для самого себя или любого иного лица или же принятие, предложение или обеща-

ние такого преимущества с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

В ст. 2–11 конвенции 1998 г. активный и пассивный подкупы более детально рассматриваются применительно к различным категориям публичных должностных лиц: национальным публичным должностным лицам; членам национальных публичных собраний; иностранным публичным должностным лицам; членам иностранных публичных собраний; лицам, которые руководят организациями частного сектора или работают в них в любом качестве; должностным лицам международных организаций; членам международных парламентских собраний; судьям и должностным лицам международных судов.

Кроме подкупа конвенция предлагает государствам-участникам признать в соответствии с их национальными законодательствами уголовно наказуемыми деяниями преднамеренное обещание, предоставление или предложение прямо или косвенно любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неуместное влияние на принятие решения любым лицом из числа тех, о которых уже говорилось, за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли неправомерное преимущество ему самому или кому-либо еще, а также испрашивание, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое имущество в качестве вознаграждения за такое влияние, независимо от того, оказано или нет влияние и был ли получен в результате предположительно оказанного влияния ожидаемый результат (ст. 12 «Злоупотребление влиянием в корыстных целях»). Правонарушениями в области коррупции конвенция 1998 г. рекомендует государствам-участникам также считать следующие преднамеренные действия или бездействие с целью совершения, сокрытия или искажения, если они связаны с вышеупомянутыми деяниями:

- оформление или использование счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию;
- противоправное невнесение в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях.

Конвенция 1998 г. устанавливает ряд критериев, в соответствии с которыми государство-участник должно распространить свою юрисдикцию на вышеуказанные деяния. Юрисдикция традиционно основана

на принципах территориальности, национальной принадлежности и защиты национальных интересов. Конвенция предлагает каждому государству-участнику принять такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для установления его юрисдикции в отношении деяний, перечисленных выше, в случае, когда:

а) преступление совершено полностью или частично на его территории;

б) лицо, совершившее преступление, является одним из его граждан, одним из его публичных должностных лиц или членом одного из его национальных публичных собраний;

в) в преступление вовлечено одно из его публичных должностных лиц, или член его национального публичного собрания, или любое должностное лицо международных организаций (международных парламентских собраний, международных судов), которое при этом является одним из его граждан.

Конвенция не исключает осуществления государством-участником любой уголовной юрисдикции в соответствии с его национальным законодательством.

К новеллам европейского права можно отнести положение конвенции, касающееся ответственности юридических лиц в связи с коррупционными преступлениями. Его включение вызвано, в первую очередь, участвовавшими фактами участия юридических лиц в коррупционных действиях, особенно в сфере международных коммерческих сделок. Согласно ст. 18 конвенции национальным законодательством государств-участников может быть предусмотрена возможность привлечения юридических лиц к ответственности в связи с активным подкупом, злоупотреблением влиянием в корыстных целях и отмыванием доходов, полученных преступным путем, если они совершены в интересах юридического лица любым физическим лицом, действующим в своем личном качестве или в составе органа юридического лица и занимающим руководящую должность в юридическом лице на следующих основаниях:

а) выполнение представительских функций от имени юридического лица;

б) осуществление права на принятие решений от имени юридического лица;

в) осуществление контрольных функций в рамках юридического лица.

Следует отметить, что в конвенции 1998 г. урегулированы вопросы соучастия в коррупционных преступлениях, подстрекательства к их совершению, а также защиты лиц, сотрудничающих с правосудием, и свиде-

телей. Согласно ст. 23 банковская тайна не является препятствием для осуществления мер по содействию сбору доказательств и конфискации доходов от коррупции.

Для осуществления контроля за выполнением конвенции 1998 г. Комитет министров Совета Европы санкционировал создание контролирующего органа – Группы государств против коррупции (ГРЕКО), которая начнет функционировать с первого дня месяца, следующего после даты сдачи депозитарию (Генеральному секретарю Совета Европы) четырнадцатого документа о ратификации, принятии или одобрении конвенции 1998 г., то есть после ее вступления в силу. Конвенция 1998 г. предусматривает для государств общие принципы международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией: максимально возможное использование имеющихся многосторонних и двусторонних международных договоров в уголовно-правовой сфере, в случае их отсутствия – имеющихся в конвенции 1998 г. положений об оказании взаимной правовой помощи, выдаче, обмене информацией, центральных органах и прямых контактах.

Также следует отметить ограничение конвенцией права государств-участников делать оговорки. Допустимы последние лишь к указанным в конвенции статьям (4–6, 8, 10, 12, 17 и 26), причем государство не может предпринять соответствующий шаг по более чем пяти упомянутым в них положениям. Никакие другие оговорки не допускаются. Таким образом достигается баланс между интересами государства-участника, стремящегося обеспечить адаптацию конвенционных обязательств к жизненным реалиям и необходимостью прогрессивного применения самого международно-правового инструмента.

После успешного завершения работы над конвенцией 1998 г. эксперты Совета Европы в рамках Междисциплинарной группы по коррупции сконцентрировали свои усилия на проекте Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, которая в итоге была принята Комитетом министров Совета Европы 9 сентября 1999 г. Конвенция 1999 г. представляет собой первый и уникальный документ, посвященный рассмотрению гражданско-правовых аспектов коррупции. Основное ее предназначение заключается в установлении на международно-правовом уровне эффективных средств правовой защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, чтобы создать им возможности для защиты своих прав и интересов, включая возможность получения компенсации за ущерб.

Гражданско-правовую сущность конвенции 1999 г., как представляется, определяет ее направленность именно на возмещение ущерба от коррупции. Соответствующие механизмы создаются каждым государством-участником в соответствии с его внутренним правом и могут по своей правовой природе относиться к различным отраслям права.

Исключительно для целей конвенции 1999 г. в ней приводится определение коррупции, под которой понимается просьба, предложение, дача или получение прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, для получения ненадлежащего преимущества или перспектив таковых. Это связано с необходимостью четкого и ясного толкования термина «коррупция» в ее контексте. Тем самым конвенция 1999 г. очерчивает правовое поле, в рамках которого государства-участники принимают меры по противодействию последствиям коррупции в гражданско-правовой сфере.

Конвенция в качестве основного средства правовой защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, предлагает государствам-участникам предусмотреть в своем национальном законодательстве нормы, закрепляющие право указанных лиц подать судебный иск с целью получения полного возмещения ущерба. В соответствии с документом 1999 г. полное возмещение ущерба охватывает возмещение как причиненного материального ущерба, так и упущенной выгоды и нематериального (морального) вреда.

К условиям наступления ответственности за причинение ущерба конвенция 1999 г. относит следующие:

а) ответчик совершил или санкционировал акт коррупции или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции;

б) истец понес ущерб;

в) существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом.

Применительно к случаям, когда за ущерб, причиненный актом коррупции, ответственны несколько ответчиков, то государства-участники должны предусмотреть в национальном законодательстве нормы солидарной и долевой ответственности. В отношении моментов, когда акт коррупции

совершен публичными должностными лицами государства, конвенция 1999 г. рекомендует установление государствами-участниками надлежащих процедур, позволяющих лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, требовать возмещения ущерба от государства либо соответствующих органов международной организации.

В конвенции также регламентируются другие гражданско-правовые аспекты защиты лиц от коррупции: учет вины потерпевшего; вопросы юридической силы контрактов; защита служащих, которые сообщают об известных им актах коррупции; точность и достоверность отражения финансовых результатов деятельности компаний и аудиторских проверок; отдельные процессуальные вопросы получения судебных доказательств.

Порядок осуществления международного сотрудничества в рамках конвенции 1999 г. и контроля за ее выполнением (ГРЕКО) определен аналогично конвенции 1998 г., только с указанием на то, что государства-участники руководствуются международно-правовыми документами в гражданско-правовой и коммерческой сферах.

При сравнительно-правовом анализе двух представленных документов важно отметить различие в подходах к допустимости оговорок к ним. Если конвенция 1998 г. предусматривает право государств-участников делать оговорки к исчерпывающему перечню статей, то в отношении положений конвенции 1999 г. никакие оговорки не могут быть сделаны.

Рассмотренные конвенции, являющиеся частью разрабатываемой системы антикоррупционной борьбы в рамках Совета Европы, могли бы способствовать усилению борьбы с коррупцией в России, хотя использование их инициатив возможно, как представляется, только с учетом национальных интересов и исторического опыта нашей страны. Полагаем, что рекомендации государствам-участникам могут воплощаться в жизни только после глубокого и всестороннего анализа и адаптации к современным российским условиям.

Эксперты Совета Европы разработали общее определение коррупции. Коррупция – это взятничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в публичном или частном секторе, которое нарушает свои обязанности, вытекающие из его публичного статуса как публичного лица, частного наемного работника, независимого агента или другого ста-

туса подобного рода, и нацелено на получение неправомερных преимуществ любого рода для себя или другого лица.

Рассматривая коррупцию как угрозу для правового государства, прав человека и справедливости, Комитет министров Совета Европы принял 11 мая 2000 г. Рекомендации о кодексах поведения для государственных служащих. Содержащиеся в них правила во многом воспроизведены в нашем законодательстве, но в недостаточной степени выполняются в реальной деятельности, поэтому необходимо приложение усилий в этом направлении.

В Европе меры по борьбе с коррупцией принимаются в рамках объединений государств. Так, ряд мер по улучшению международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией и отслеживанию финансовых потоков, связанных с коррупцией, был предложен совещанием группы экспертов по коррупции и ее финансовым каналам (Париж, 30 марта – 1 апреля 1999 г.)⁹.

Совет Европы разработал три основных документа, которыми члены этой организации должны руководствоваться в борьбе с коррупцией. Два из них представляют собой уже известные нам конвенции, а один содержит не имеющие обязательной силы принципы – 20 руководящих принципов Совета Европы по борьбе с коррупцией. Совет Европы также создал механизм взаимной экспертизы для контроля над выполнением этих принципов и конвенций в 42 странах, включая Соединенные Штаты. Европейский союз (ЕС) принял несколько документов, которыми должны руководствоваться его члены: Конвенцию ЕС о борьбе с коррупцией, касающейся должностных лиц европейских сообществ или должностных лиц государств-членов (1997 г.) и Совместное решение ЕС о коррупции в частном секторе (1998 г.). Имеется также рамочное соглашение ЕС 2002 г. о борьбе с коррупцией в частном секторе. Выработанный в 2000 г. Пакт стабильности, который был подписан семью странами Юго-Восточной Европы, и созданный в результате его принятия механизм взаимной экспертизы известны под названием «Антикоррупционная инициатива Пакта стабильности».

Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 г. была принята Конвенция о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках. Она обязывает участников устанавливать в национальном законодательстве эффек-

тивные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие уголовные наказания за подкуп иностранных должностных лиц.

Конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций (вступила в силу в феврале 1999 г.) посвящена конкретному вопросу – объявлению преступлением дачи взяток иностранным государственным чиновникам при осуществлении коммерческой деятельности.

ОЭСР имеет в рассматриваемой сфере ограниченные амбиции, касающиеся создания ровного «игрового поля» коммерции без коррупции. Подход к коррупции в основном ориентирован на «сторону предложений»: направлен на сокращение притока коррумпированных платежей на соответствующие рынки путем применения санкций к активным взятодателям и их соучастникам, а также посредством реализации системы превентивных мер. Очевидно, что такое решение является односторонним, недальновидным, зависимым от действий, предпринимаемых «стороной спроса».

Важность правовой инициативы ОЭСР, направленной на борьбу с коррупцией, определяется тремя моментами. Во-первых, она сокращает приток коррупционных платежей в страны как севера, так и юга. Это напрямую способствует созданию благоприятной атмосферы для осуществления надлежащего государственного управления и поддержания справедливых условий торговли. Во-вторых, она сыграла роль своего рода катализатора, стимулировавшего деятельность международных правительственных организаций, частного сектора и гражданского общества в целом, и способствовала существенному изменению политики в последние десять лет. В-третьих, она могла бы стать прецедентом разработки норм управления в глобальных масштабах.

Интересно, что, по данным исследований, проведенных Трансперенси Интернэшнл, 45% из 230 генеральных директоров большинства компаний Соединенных Штатов и других стран ничего не знают о конвенции ОЭСР. Из 55% респондентов, которые были хорошо осведомлены о деятельности ОЭСР, 43% заявили, что не собираются пересматривать деловую политику их компании в целом или отдельные инциденты дачи взяток, даже несмотря на то, что 33% из 779 опрошенных бизнесменов признают, что уровень взяточничества за последние пять лет значительно вырос. Таким образом, главной те-

мой дебатов по поводу коррупции является противоречие между глобальными принципами и локальной практикой¹⁰.

Тем не менее рассмотренная конвенция ОЭСР является предпосылкой к восстановлению атмосферы здоровой конкуренции в коммерческой среде. Благодаря этому договору, помимо решения проблемы справедливых условий торговли каждый, кто ведет бизнес за границей, получит выгоду от существенного сокращения крупных незаконных платежей, перечисляемых в ту или иную страну.

В Латинской Америке в 1996 г. была принята Межамериканская конвенция против коррупции. Она была заключена под эгидой Организации американских государств, которая в 2001 г. создала механизм взаимной экспертизы для контроля над исполнением документа. В настоящее время в этом соглашении участвуют 33 страны, в том числе Соединенные Штаты.

21 страна Азиатско-Тихоокеанского региона приняла пакт против коррупции, которым государства могут добровольно руководствоваться. Азиатский банк развития и Организация экономического сотрудничества и развития разработали план по борьбе с коррупцией, в рамках реализации которого в будущем предполагается проводить взаимную экспертизу. В 2004 г. лидеры Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества утвердили антикоррупционный курс действий, предусматривающий твердую приверженность выполнению Конвенции ООН против коррупции и работу на региональном уровне с целью отказа в убежище коррумпированным чиновникам и тем, кто их подкупает.

В Африке в июле 2003 г. на саммите Африканского союза, который проводился в Мапуту (Мозамбик), главами государств была принята Конвенция Африканского союза о предотвращении коррупции и борьбе с ней. Подписанный в 2001 г. Протокол Южноафриканского сообщества развития против коррупции содержит меры, утвержденные 14 странами-членами. В 1999 г. Глобальная коалиция для Африки выработала принципы борьбы с коррупцией, которые могут быть добровольно приняты входящими в нее странами. 11 государств-членов уже сделали это.

На Ближнем Востоке арабские государства работают через региональную сеть «Добросовестное управление в целях развития», чтобы оказать поддержку процессу реформ управления и модернизации государственного сектора и создать условия,

необходимые для экономического и социального развития во всем регионе. Борьба с коррупцией является одним из главных направлений их деятельности (особенно мероприятия по выполнению Конвенции ООН против коррупции).

37 стран, подписавших в 1997 г. Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при международных деловых операциях, создали механизм взаимной экспертизы для контроля над ее выполнением. Этот документ имеет относительно узкую и конкретную сферу применения. Основной упор делается на использование внутреннего законодательства для обеспечения уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц.

Работа и принципы Специальной финансовой группы (ФАТФ) также вносят огромный вклад в решение международных задач по борьбе с коррупцией. В своих рекомендациях «40+9»¹¹ ФАТФ устанавливает глобальные стандарты борьбы с отмыванием денег и финансовыми преступлениями. Группа следит за тем, как страны реализуют ее предложения. В этот межправительственный орган входят представители органов надзора и регулирования и финансовых институтов. Они рассматривают злоупотребления в финансовой сфере, в том числе нарушения, вызванные коррупцией.

В последние годы «Большая восьмерка», объединяющая Великобританию, Германию, Италию, Канаду, Россию, США, Францию и Японию, обсуждая на своих встречах общие экономические и внешнеполитические вопросы, сделала одним из главных своих приоритетов борьбу с коррупцией. В числе поднятых вопросов значатся борьба с коррупцией на высоком уровне (клептократией), отказ в убежище коррумпированным чиновникам, координация действий по восстановлению незаконно приобретенных активов и улучшение подотчетности и прозрачности бюджета, закупок и льгот.

Меры против распространения коррупции принимают и такие специализированные организации, как Всемирная торговая организация (ВТО), Международная торговая палата (МТП).

ВТО занимается вопросами обеспечения открытости и соблюдения должных процедур государственных поставок, достижения прозрачности международного сотрудничества в области снабжения. В этой сфере действует Соглашение о государственных поставках 1996 г., однако не получившее

широкого признания (только 24 члена ВТО являются его участниками).

В рамках МТП действует свод юридически необязательных правил этики делового поведения 1996 г. Поскольку эти правила призывают организации международного публичного права типа Всемирного банка принимать меры по борьбе с коррупцией, они в основном касаются поведения участников корпораций. Запрещается коррупция в широком ее значении, которое включает вымогательство, взяточничество, вознаграждения, платежи агентам, превышающие соответствующее вознаграждение за оказание легитимных услуг, взносы и вклады в пользу политических партий, комитетов или отдельных политических деятелей, если они не заявлены и осуществлены в нарушение соответствующего закона. Правила также требуют соответствующей финансовой документации и аудита от предприятий, предусматривают контроль и проведение процедур оценки внутри каждого предприятия, чтобы гарантировать установление и применение к руководителю или служащему, несущему ответственность за нарушение правил, определенных санкций. Обосновывается необходимость принятия кодекса поведения для каждой отдельной компании (с предлагаемыми примерами). Предусмотрена координация действий между штаб-квартирой МТП и ее национальными комитетами по вышеупомянутому вопросу, а также в сфере распространения применения самих правил на национальном и международном уровнях.

Всемирный банк, уделяя значительное внимание проблеме коррупции и базируясь на собственных исследованиях, заявил о необходимости ее рассмотрения как «симптома фундаментальных проблем государства», а не как основного или единственного фактора, определяющего болезни общества. В связи с этим была представлена программа ключевых реформ, необходимых для совершенствования государственного управления и борьбы с коррупцией. В качестве основанных направлений трансформации государственного управления Всемирный банк выделяет:

- 1) развитие конкуренции и демонополизации рынка;
- 2) подотчетность политического руководства;
- 3) государственное администрирование, построенное на принципе меритократии и ориентированное на службу;
- 4) прозрачность и подотчетность в управлении государственными средствами;
- 5) обеспечение власти закона;
- 6) информированность граждан;
- 7) внедрение «культуры прозрачности».

По каждому из них разработан комплекс мер, направленных на достижение поставленной цели, однако все они носят характер рекомендательных инициатив.

Среди многосторонних соглашений можно особо отметить Соглашение от 25 апреля 2007 г. о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Della P., Donatella C., Meny I. *Democracy and Corruption in Europe*. L., 1997. P. 36.

² См.: Кузнецов И.К. Борьба с коррупцией в рамках Совета Европы // *Международное право – International Law*. 2007. № 4 (32). С. 129.

³ Швец Е.В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств – членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией // *Журнал российского права*. 2000. № 7.

⁴ См.: *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский*. М., 2009. С. 297–315.

⁵ См.: Council of Europe: *European Treaty Series*. № 174.

⁶ См.: E/CN. 15/1999/10, *Official Gazette of the Council of Europe: Committee of Ministers part-volume*. No. V-May 2000. Recommendation R (2000) 10.

⁷ См.: *Official Journal of European Communities*. 1998. December, 31. № L. 358.

⁸ См.: Лунеев В.В. *Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции*. М., 1999. С. 271.

⁹ См.: E/CN. 15/1999/10. Разделы B, D, E.

¹⁰ См.: <http://www.coruptie.net/rus/3.html>

¹¹ См.: *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов*. С. 478–498.

¹ См.: Della P., Donatella C., Meny I. *Democracy and Corruption in Europe*. L., 1997. P. 36.

² См.: Kuznetsov I.K. *Bor'ba s korrupciej v ramkah Soveta Evropy* // *Mezhdunarodnoe pravo – International Law*. 2007. № 4 (32). S. 129.

³ Shvec E.V. *Nekotorye aspekty mezhdunarodno-pravovogo sotrudnichestva gosudarstv – chlenov Soveta Evropy v oblasti bor'by s korrupciej* // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2000. № 7.

⁴ См.: *Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korrupciej i otmyvaniem prestupnyh dohodov: Sb. dokumentov / Sost. V.S. Ovchinskij*. M., 2009. S. 297–315.

⁵ См.: Council of Europe: *European Treaty Series*. № 174.

⁶ См.: E/CN. 15/1999/10, *Official Gazette of the Council of Europe: Committee of Ministers part-volume*. No. V-May 2000. Recommendation R (2000) 10.

⁷ См.: *Official Journal of European Communities*. 1998. December, 31. № L. 358.

⁸ См.: Лунеев В.В. *Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции*. М., 1999. С. 271.

⁹ См.: E/CN. 15/1999/10. Razdely B, D, E.

¹⁰ См.: <http://www.coruptie.net/rus/3.html>

¹¹ См.: *Mezhdunarodno-pravovye osnovy bor'by s korrupciej i otmyvaniem prestupnyh dohodov*. S. 478–498.