

На правах рукописи

Долгов Максим Александрович

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ:
СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО–ПРАВОВОГО
И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор
Бирюков Павел Николаевич

доктор юридических наук, профессор
Валеев Револь Миргалимович

кандидат юридических наук, доцент
Марусин Игорь Станиславович

Ведущая организация

ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», г. Москва

Защита состоится 22 февраля 2007 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В. И. Ленина» (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18), ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В. И. Ленина»

Автореферат разослан января 2007 года

ученый секретарь

диссертационного совета

к.ю.н., доцент

А. Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества. Негативное воздействие коррупции на общество не ограничивается указанными факторами. Она ведет к искажению условий конкуренции, затрудняет экономическое развитие и препятствует развитию рыночных отношений. По данным ООН, в 2005 году доходы от коррупции во всем мире составили 1,2 трлн долларов и превысили доходы от продажи оружия и наркотиков вместе взятые. Набирает оборот транснациональная коррупция.

В 2006 году вырос уровень коррупции в развивающихся государствах. Средства, появившиеся у них благодаря снижению долгового бремени и включаемые в национальные бюджеты, могут пропасть из-за алчности, расточительства и ошибок в управлении. Однако коррупция – «достояние» не только бедных стран. Так, согласно данным статистики, коррупция широко распространена в США, странах ЕС, Японии, Китае.

Серьезную угрозу представляет коррупция для России. Согласно Индексу восприятия коррупции 2006 года, опубликованному Транспэрэнси Интернешнл, Россия занимает 126–е место из 162 (Чем выше уровень коррупции в государстве, тем более низкое место она занимает в рейтинге ТИ.) Однако реальный уровень коррупции в России еще выше вследствие высокой латентности этого явления. Так, в 2005 году в России было осуждено: за получение взятки – 1454, за дачу взятки – 2271 человек. Однако, как пишет Н. Ф. Кузнецова, «если бы фактическая коррупция соответствовала статистическому отражению взяточничества, не было бы той озабоченности, которая проявляется в последнее время».

Мировое сообщество осознает всю опасность коррупции. Можно отметить недавние шаги, принятые Организацией Объединенных Наций, ОЭСР, Европейским Союзом, Советом Европы, Африканским Союзом,

Группой государств против коррупции (ГРЕКО). В современном международном праве сформировался институт сотрудничества в борьбе с коррупцией. Нормы этого института определяют преступность «коррупционных» деяний, характеризуют субъектов коррупции, устанавливают правила осуществления юрисдикции, предусматривают меры «содействия» и правовой помощи и другие меры.

Российская Федерация участвует во многих международных механизмах по борьбе с коррупцией. Так, в 2006 году наше государство ратифицировало Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцию ООН против коррупции, стало участником специализированной антикоррупционной организации – ГРЕКО. Активно осуществляется взаимодействие с иностранными государствами и международными правоохранительными структурами.

Важной гарантией эффективной реализации международно-правовых норм о борьбе с коррупцией является наличие действенного внутригосударственного механизма имплементации международных обязательств. Многие страны приняли существенные усилия по гармонизации своего права с международными антикоррупционными нормами. Этого, к сожалению, нельзя сказать о России. В отечественном законодательстве до сих пор нет даже определения коррупции. Несмотря на громкие заявления с высоких трибун состояние дел в правотворческой сфере с начала 90-х годов практически не изменилось. 11-й проект закона о борьбе с коррупцией был принят Госдумой ФС РФ в первом чтении еще в 2002 году, однако в 2005 году он был снят с рассмотрения. Сходная судьба постигла и другие антикоррупционные законопроекты. Не были должным образом имплементированы и ратифицированные в 2006 году конвенции СЕ 1999 года и ООН 2003 года, что существенно снижает эффективность международного сотрудничества.

Характеризуя степень научной разработанности проблематики, заметим, что соответствующие исследования активно проводятся как в зарубежной, так и в отечественной науке.

В России антикоррупционные исследования ведутся в рамках нескольких наук.

В уголовно–правовой науке это явление традиционно изучается в контексте борьбы со взяточничеством (Б. В. Волженкин, Б. Д. Завидов, В. Н. Кудрявцев, В. В. Лунеев, А. В. Наумов, И. Л. Мелешко). В трудах К. М. Абдиева, В. В. Лаврова, М. А. Федоровской и др. коррупция рассматривается в качестве основного объекта исследования или как составляющая легализации преступных доходов. Вместе с тем в диссертационных исследованиях, как правило, лишь делаются ссылки на наличие международных договоров о борьбе с коррупцией.

Криминология (А. И. Долгова, В. В. Лунев, В. Е. Эминов) занимается вопросами выявления уровня коррупционности управленческих, правоохранительных и иных органов, разработкой мер по снижению латентности коррупционных деяний, причин, способствующих коррупции. Активно изучается зарубежный опыт борьбы с этим явлением (О. А. Белявская, И. А. Воробьев, И. А. Воробьев, А. М. Иванов). Большое количество трудов посвящено определению места коррупции в структуре организованной преступности в России, а также выработке системы мер противодействия данному явлению (И. А. Биккинин, С. В. Ванюшкин, А. В. Гыскэ).

В последние годы был подготовлен и защищен ряд диссертаций, посвященных уголовно–правовым и криминологическим проблемам коррупции (У. Т. Сайгипов, А. И. Мизерий, К. С. Соловьев). Имеются работы по отдельным аспектам международного сотрудничества в борьбе с этим преступлением (А. Г. Кибальник, В. Ф. Цепелев). Вместе с тем проблемы гармонизации международно-правовых норм и российского законодательства в сфере противодействия коррупции практически не рассматривались.

Диссертации в области уголовного процесса и криминалистики посвящены, главным образом, расследованию различных проявлений коррупции (Г. И. Богуш, Е. Ю. Фролова), а также проблемам производства по делам с участием иностранцев (Н. А. Жукова, Н. Н. Мазаева, Е. И. Фойгель, А. А. Сизов).

В конституционном и административном праве (А. В. Куракин, В. А. Тюрин, А. А. Савостин, М. А. Краснов и др.) упор сделан на совершенствование законодательства о государственной и муниципальной службе; определяются меры предупреждения коррупции, вносятся предложения по созданию различных контролирующих органов.

В науке международного права борьба с коррупцией рассматривается, как правило, на уровне аспектов в отдельных публикациях либо в учебной литературе (П. Н. Бирюков, Г. В. Игнатенко, И. В. Федоров, И. И. Лукашук). При этом, как правило, речь идет о характеристике и перечне коррупционных действий. Отдельные авторы изучают коррупцию с точки зрения сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью (В. Г. Волеводз, Э. А. Иванов, В. В. Михайлов и др.). Однако практически не исследуется имплементация международных норм о борьбе с коррупцией в отечественном законодательстве.

Несмотря на солидные исследования отдельных аспектов проблематики и их несомненную практическую востребованность, в настоящее время не создана целостная теория имплементации в России антикоррупционных норм международного права. Отсутствие такой теории крайне негативно сказывается как на качестве уголовного законодательства, так и на эффективности взаимодействия российских органов правопорядка с иностранными учреждениями юстиции. Не изучен должным образом и зарубежный опыт борьбы с этим антиобщественным явлением.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является комплексный анализ и разработка наиболее важных теоретических проблем международного права, посвященных борьбе с коррупцией и

имплементации его норм в Российской Федерации, оценка действующего законодательства в свете международных обязательств нашего государства и определение путей его совершенствования.

Указанная цель предопределяет постановку задач, основными из которых являются следующие:

- исследование основных направлений международного сотрудничества в борьбе с коррупцией;
- изучение универсального международно-правового регулирования в сфере борьбы с коррупцией;
- характеристика регионального сотрудничества в области противодействия коррупции;
- анализ опыта имплементации соответствующих международных норм в некоторых европейских государствах;
- изучение законопроектов о противодействии коррупции, рассмотренных Госдумой ФС РФ в 2002–2006 годах;
- разработка мер по совершенствованию российского законодательства в свете международных обязательств нашего государства.

Методологическая и эмпирическая база исследования.

Методологической основой исследования является комплексный системный подход к анализу проблем соотношения международного и российского уголовного права и сопоставление российского законодательства с международными нормами. При подготовке диссертации использовались также общенаучные методы логического анализа и синтеза, нормативно-логический, системный, формально-юридический, метод сравнительного правоведения, другие методы, применение которых позволяет исследовать современные проблемы международного права, уголовного права.

Теоретической основой диссертации являются исследования, проведенные представителями:

наук «уголовного права» и «криминологии» (А. А. Аслаханов, С. В. Бородин, С. В. Ванюшкин, Б. В. Волженкин, А. И. Долгова,

О. Л. Дубовик, С. В. Дьяков, Б. В. Здравомыслов, В. Н. Кудрявцев, И. И. Карпец, Н. Ф. Кузнецова, В. В. Лунеев, А. В. Наумов, А. И. Парог, А. М. Яковлев и др.);

международного права (К. А. Бекяшев, П. Н. Бирюков, Р. М. Валеев, Л. Н. Галенская, Г. В. Игнатенко, Л. В. Иногамова-Хегай, А. Я. Капустин, Ю. М. Колосов, Г. И. Курдюков, И. И. Лукашук, Е. Г. Ляхов, И. С. Марусин, С. Ю. Марочкин, Л. Х. Мингазов, К. С. Родионов, О. И. Тиунов, Е. Т. Усенко, С. В. Черниченко и др.);

зарубежной юридической науки (А. Блэкман, Дж. Бартон, Г. Бёмер, Г. Бухс, Г. Гупта, Э. Дрю, Е. Кляйн, К. Кюне, Д. Курье, С. Роксин, С. Роуз-Аккерман, Л. Шелли и др.).

Нормативную базу диссертации составили международные договоры СССР и РФ, документы международных организаций (ОЭСР, Совета Европы, ГРЕКО, Европейского Союза, Африканского Союза и др.), акты российского права, законодательство иностранных государств (Болгария, Ирландия, Исландия, Испания, Норвегия). Кроме того, использовались законопроекты о противодействии коррупции, рассмотренные в Государственной Думе ФС РФ в 2002–2006 годах.

Объект и предмет диссертационного исследования.

Объект диссертационного исследования образует, во–первых, международно–правовой институт противодействия коррупции. Особое внимание в работе уделяется предмету регулирования этого института, его источникам, средствам противодействия коррупции. Во–вторых, объектом исследования является российское и зарубежное антикоррупционное законодательство и практика его применения.

Предметом диссертации является изучение коррупции как явления, выявление специфики национальной имплементации международных обязательств в сфере противодействия коррупции, разработка проблем нормативного обеспечения деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, с учетом международных норм и правил.

Научная новизна исследования.

Диссертация представляет собой первое в отечественной науке монографическое исследование современных проблем международного противодействия коррупции и различных аспектов имплементации международных норм антикоррупционной направленности. В диссертации поставлена и решена научная задача, имеющая важное значение как для международного, так и для внутригосударственного права.

В отличие от ранее изданных трудов произведен комплексный анализ соответствующих норм международного и внутригосударственного права. Охарактеризованы общие параметры имплементации в России международных обязательств в сфере борьбы с коррупцией.

Новизна работы также заключается в изучении проблем, недостаточно исследованных либо вообще не исследуемых в литературе. В их числе: выявление роли региональных международных организаций в борьбе с коррупцией; внутригосударственная имплементация соответствующих международных норм, юридические последствия ратификации в 2006 году двух антикоррупционных конвенций (ООН и СЕ) и вступления России в ГРЕКО и др.

Представляется, что существенная научная новизна диссертации заключается в изучении роли Африканского Союза в борьбе с коррупцией.

Впервые в отечественной науке рассмотрено современное законодательство некоторых иностранных государств (Болгария, Ирландия, Исландия, Испания, Норвегия) с точки зрения имплементации международных антикоррупционных норм.

Думается, что новизной также обладают предложения по совершенствованию законодательства, приведению его в соответствие с международными обязательствами России, вытекающие из участия в антикоррупционных конвенциях СЕ и ООН и членства в ГРЕКО.

Автор также счел необходимым рассмотреть не только международно-правовые и уголовно-правовые, но и уголовно-процессуальные, а также

некоторые административно-правовые меры борьбы с коррупцией. Комплексный подход к указанным проблемам позволяет сделать выводы.

Существенная **новизна** работы, по мнению автора, определяется следующими **основными положениями, выносимыми на защиту**:

1. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в настоящее время осуществляется по следующим направлениям: криминализация различных проявлений коррупции; расширение субъектов коррупционных правонарушений; применение административных, финансовых, гражданско-правовых способов борьбы с коррупцией; использование мероприятий, снижающих доходность от коррупционной деятельности; регламентация публичной службы и управленческой деятельности в частном секторе, снижающих уровень коррупционности; повышение прозрачности функционирования публичных институтов; активное вовлечение в противодействие коррупции институтов гражданского общества; расширение антикоррупционной деятельности международных межправительственных и неправительственных организаций.

2. Впервые в отечественной науке исследована антикоррупционная деятельность Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК). ЮНОДК сегодня является не только основным «поставщиком» антикоррупционных документов, принимаемых в системе ООН, но и оказывает практическую помощь государствам путем «кабинетного анализа» законопроектов, а также оценки действующего национального законодательства.

3. Выявлена специфика «оценочных процедур», осуществляемых международной организацией «Группа государств против коррупции» (ГРЕКО). В силу членства государства в ГРЕКО обязательства, вытекающие из актов Совета Европы, носящих «первоначально» рекомендательный характер, приобретают характер международно-правовых. Исполнение «рекомендаций» ГРЕКО на национальном уровне предполагает активную имплементационную деятельность.

4. Антикоррупционная деятельность в Европейском Союзе осуществляется не только в рамках «третьей опоры». Нормы антикоррупционной направленности регулируют: публичную службу (как в институтах ЕС, так и органах власти и управления государств-членов, а также в муниципальных образованиях); публичные и частные финансы; общественные закупки; функционирование юридических лиц (коммерческих и некоммерческих); финансирование политических партий; правила межгосударственного движения капиталов и др.

5. Впервые в отечественной науке дана оценка Конвенции Африканского Союза о предупреждении и борьбе с коррупцией 2002 года и практике ее реализации.

6. В результате изучения практики имплементации международных норм по противодействию коррупции в некоторых европейских государствах (Болгария, Исландия, Испания, Ирландия, Норвегия) выявлены основные проблемы, возникающие при их реализации. Опыт указанных стран в реформе властных институтов и законодательства, полученный в ходе имплементационной деятельности, может быть использован и в России.

7. Выявлены пробелы российского законодательства в контексте участия РФ в международных антикоррупционных конвенциях.

А) Согласно содержанию статьи 8 и примечаниям к статьям 201 и 285 УК РФ, «иностранное публичное должностное лицо» или «должностное лицо международной организации» не обладают признаками, позволяющими признавать их субъектами коммерческого подкупа или получения взятки. Это не соответствует обязательствам Российской Федерации по статье 16 Конвенции ООН против коррупции. Не полностью соответствует Уголовный кодекс РФ и правилам статей 18 и 19 Конвенции в части борьбы с «торговлей влиянием» и «злоупотреблением служебным положением».

Б) Состав преступления по статье 291 УК РФ уже, чем того требует статья 2 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию; в него не включены «иные преимущества неправомерного

характера». Кроме того диспозиция части 1 статьи 291 УК не включает в себя обещание дать взятку. Это деяние может рассматриваться как приготовление к преступлению, но не влечет правовых последствий. По УК РФ (часть 2 статьи 30) «дача взятки» не является тяжким преступлением, поэтому ответственность за приготовление не наступает. Аналогичным образом обстоит дело и с «пассивным подкупом».

В) Нуждается в совершенствовании и существующий в России механизм возвращения активов, полученных в результате коррупции. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и федерального закона «О противодействии терроризму»» № 153-ФЗ от 27 июля 2006 года не восполнил пробела, возникшего в результате исключения из УК РФ конфискации имущества. Во-первых, согласно положениям главы 15.1 УК РФ, конфискация имущества может применяться в отношении не всех коррупционных деяний. Во-вторых, «конфискация» наказанием не признана; она отнесена к «иным мерам уголовно-правового характера». Данное обстоятельство существенно ограничивает возможность его использования для возвращения из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции.

Г) Став участником Конвенции ООН 2003 года и уголовно-правовой Конвенции Совета Европы 1999 года, Россия приняла обязательство привлекать к ответственности юридических лиц за коррупционные преступления. Однако законодательство РФ до сих пор не содержит соответствующих норм, что снижает эффективность антикоррупционной деятельности.

В свете международных обязательств России и с учетом опыта имплементации международных антикоррупционных норм европейскими государствами сформулированы предложения по совершенствованию российского законодательства.

Теоретическая и практическая значимость диссертации.

Теоретическое значение диссертации обусловлено комплексным анализом международно-правовых и внутригосударственных аспектов борьбы с коррупцией. Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, представляют новое направление в науке уголовного права и международно-правовой науки. Многие положения работы могут применяться в правотворческой деятельности по совершенствованию уголовного законодательства.

Основные положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания основных учебных курсов «Международное право», «Уголовное право», спецкурса «Международное уголовное право». Кроме того, полученные результаты могут быть использованы в процессе подготовки учебных и учебно-методических материалов по указанным дисциплинам.

Апробация исследования.

Материалы исследования используются автором в учебном процессе при преподавании курса «Международное право», курса на выбор «Европейское право», спецкурса «Международное уголовное право» в Воронежском государственном университете.

Важнейшие положения диссертации, аргументы и выводы излагались на научно–практических конференциях (международных, республиканских и региональных). В их числе: заседания Российской ассоциации международного права (июнь 2006 года), научно-практические конференции Воронежского госуниверситета (март 2004 года, апрель 2005 года, апрель и октябрь 2006 года), конференция в МГИМО (декабрь 2006 года).

По проблемам диссертационного исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 4,9 печатных листа.

Структура диссертации.

Структура диссертации обусловлена поставленными целями и вытекающими из них задачами. Она состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, приложений и списка использованной литературы.

Глава I. «Противодействие коррупции в международном праве: общие положения» состоит из двух параграфов.

В § 1 исследуются содержание и основные направления международного сотрудничества в противодействии коррупции.

Термин «коррупция» впервые появился в международных документах в 50-х гг. XX-го века; при этом его содержание не раскрывалось. В конце 70-х гг. была предпринята первая попытка выработать международное определение коррупции. Государства приходят к выводу не только о необходимости взаимодействия в борьбе с коррупцией, но и устранения причин, ее порождающих. В 80-х гг. шла напряженная работа над подготовкой документов, регламентирующих международное сотрудничество в борьбе с коррупцией. В результате в начале 90-х гг. было принято значительное число договоров и актов органов международных организаций.

Были намечены основные направления внутригосударственной деятельности по борьбе с коррупцией, однако юридической его квалификации дано не было. Первоочередное внимание уделялось принятию и обеспечению выполнения соответствующих национальных законов и правил, с тем, чтобы держать под контролем транснациональную преступность и пресекать незаконные внешнеэкономические сделки. Речь также шла о необходимости более адекватной реакции государств на новые формы проявления коррупции не только через применение уголовных санкций, но и с помощью гражданско-правовых и административных мер.

Большое внимание уделялось и сотрудничеству в борьбе с отдельными ее разновидностями. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых

операций 1997 г. объявила наказуемым подкуп должностных лиц иностранных государств и дала его определение. Впервые в международном договоре была дана конкретная квалификация этой разновидности коррупции.

Параллельно в рамках Совета Европы продолжалась разработка общего документа об ответственности за коррупцию. В Резолюции (97) 24 «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией», которая была принята 6 ноября 1997 года Комитетом министров Совета Европы, подчеркивается необходимость завершить разработку соответствующих международно-правовых документов.

Наконец, 27 января 1999 г. была принята Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Конвенция является международно-правовым актом широкого спектра действия, в котором было дано полное определение коррупции как уголовно наказуемого деяния, выделены ее формы и виды, указаны формы борьбы с ней. Конвенция различает «активный» и «пассивный» подкуп государственных должностных лиц. При этом объективная сторона данного преступления по Конвенции шире, чем просто дача или получение взятки.

Таким образом, в сферу международно-правового регулирования были включены новые области борьбы с коррупцией.

31 октября 2003 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция ООН против коррупции. В Конвенции содержится комплекс мер по предупреждению и пресечению коррупции (создание органов, осуществляющих предупреждение коррупции, усиление стандартов бухгалтерского учета и аудита, перечисление деяний, которые государства должны рассматривать как преступления; вопросы международного сотрудничества в борьбе с коррупцией, обеспечение доказательственной базы при расследовании коррупции и др.).

В § 2 рассматривается роль структур Организации Объединенных

Наций в борьбе с коррупцией.

1. Антикоррупционная деятельность главных органов ООН

Генеральная Ассамблея ООН неоднократно принимала документы о предупреждении коррупции и перевода активов незаконного происхождения, борьбе с этими явлениями и возвращении таких активов.

ЭКОСОС. С одной стороны, ЭКОСОС является органом, принимающим международные документы (например, «Руководящие принципы для предупреждения преступности»¹, «Стандарты и нормы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие»²), с другой – под эгидой ЭКОСОС осуществляются многочисленные программы и проекты ООН (в том числе «Программа ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия»).

2. Программа Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия

В качестве Руководящего органа Программы была учреждена Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

В рамках «Программы» действует Межрегиональный НИИ по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ). Этот институт проводит кабинетный анализ законопроектов различных государств. Так, при поддержке ЮНИКРИ в ноябре 2005 года в уголовный и уголовно-процессуальный кодексы Гвинеи были внесены поправки с целью включения в них требований, содержащихся в универсальных конвенциях. Институт оказывал также помощь Бенину, а его представитель принял участие в работе «Национальной комиссии по законодательству и кодификации» (6-10 февраля 2006 года), когда рассматривался законопроект о борьбе с коррупцией перед представлением его в парламент страны.

¹ Резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение.

² Резолюция 2004/28 Экономического и Социального Совета от 21 июля 2004 года.

3. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК)

Мандат ЮНОДК включал как общие вопросы предупреждения преступности и уголовного правосудия (координация усилий соответствующих органов ООН, региональных организаций, разработка проектов международных документов), так и специальные (оказание технической помощи государствам в подготовке законопроектов, приведении законодательства в соответствие с международными обязательствами и т.п.).

В настоящее время ЮНОДК фактически выполняет функции специализированного учреждения ООН по координации международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией.

4. Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию

Конгрессы являются крупным международным форумом и оказывают воздействие на национальную политику и практику путем содействия обмену взглядами и опытом, мобилизации общественного мнения. Конгрессы готовят рекомендации относительно программных решений на национальном, региональном и международном уровнях, внося тем самым существенный вклад в развитие международного права.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. В сферу Конвенции вошли и коррупционные деяния (имеющие транснациональный характер и совершенные при участии организованной преступной группы). Конвенция детально регламентирует правовую помощь и сотрудничество правоохранительных органов, в том числе в непроцессуальных (с точки зрения правовой системы России) формах.

Конвенция содержит правила иные, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации. В частности, в соответствии со статьей 16 Конвенции умышленное предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной

международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел является уголовно наказуемым и должно быть признано в Уголовном кодексе Российской Федерации преступлением. Предстоит также принять законодательные меры, направленные на противодействие злоупотреблениям влиянием в корыстных целях и злоупотреблениям служебным положением (ст. 18 и 19 Конвенции). Их реализация потребует введения в УК самостоятельного состава, предусматривающего ответственность за подобные деяния.

Конвенция предусматривает ряд положений, призванных способствовать возвращению похищенных активов. С экономической точки зрения, Конвенция выгодна для Российской Федерации как страны, из которой активы незаконного происхождения в основном выводятся. Возможность использования всех борьбы с этим явлением, заложенных в Конвенции, создает условия для возвращения незаконно оказавшегося за рубежом капитала.

Думается, что в целях успешной реализации Конвенции в России законодательно должна быть выстроена эффективная система конфискации, которая является исключительно важным фактором сдерживания преступной деятельности, и коррупционной в частности. В этих целях необходимо внести изменения в законодательство, а именно:

- восстановить в статье 44 УК пункт ж), изложив его в следующей редакции: «ж) конфискация имущества, полученного преступным путем»;
- восстановить в УК статью 52, изложив ее в следующей редакции:
«Статья 52. Конфискация имущества, полученного преступным путем

1. Конфискация имущества, полученного преступным путем, есть принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего имущества, полученного осужденным в результате совершения преступления.

2. Конфискация имущества устанавливается за тяжкие и особо тяжкие преступления и может быть назначена судом только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.

3. Не подлежит конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации».

В целях приведения российского законодательства в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции 2003 года

- ввести в УК РФ главу 30.1 «Коррупционные преступления международного характера», изложив ее следующим образом:

«Статья 293.1 Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций

1. Обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел -

2. Вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного

преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Быстрое вступление Конвенции в силу и стремительное увеличение числа ее участников позволяют надеяться на ее универсальный характер, что, таким образом, сделает ее глобальным инструментом против коррупции.

Глава II **«Региональные механизмы противодействия коррупции»** состоит из трех параграфов.

В § 1 изучаются проблемы противодействия коррупции в рамках Совета Европы и Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года призвана сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне. Ратификация Конвенции повлечет за собой совершенствование государственной политики по противодействию коррупции в сфере уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Не определяя понятия "коррупция", Конвенция содержит перечень уголовно наказуемых коррупционных деяний. Каждому государству-участнику Конвенцией предоставляется право осуществления любой юрисдикции в отношении коррупционного преступления, признанного в качестве такового. При этом субъектами коррупционных преступлений являются не только физические лица, но и юридические лица, что влечет за собой необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

- дополнить УК статьей 285.3 следующего содержания:

«Статья 285.3. Торговля влиянием

Совершенные умышленно:

а) обещание, предложение или предоставление должностному лицу, лично или через посредников, неправомерного преимущества, с тем чтобы это должностное лицо или другое лицо злоупотребило своим

действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от органа государства или местного самоуправления какого-либо неправомерного преимущества для любого лица - ...

б) вымогательство или принятие должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это должностное лицо или другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от органа государства или местного самоуправления какого-либо неправомерного преимущества - ...»

Статья 293.2. Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом

Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения - ...».

Еще одним нерешенным в Российской Федерации вопросом является ответственность юридических лиц. Конвенция требует привлечения организаций к ответственности в связи с совершением «конвенционных» преступлений. Для российского уголовного законодательства проблема признания юридического лица субъектом преступления является дискуссионной.

В соответствии с пунктом 3 статьи 32 Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию после ее вступления в силу для Российской Федерации наше государство автоматически стало участником международной организации Группы государств против коррупции (ГРЕКО), созданной для осуществления мониторинга выполнения государствами - членами своих обязательств в области борьбы с коррупцией. Российская Федерация обязалась выполнять не только Устав данной организации, но и

обязательства, вытекающие из антикоррупционных документов Комитета министров Совета Европы, носящих изначально рекомендательный характер.

Согласно Уставу ГРЕКО, в ее задачу входит мониторинг за соблюдением «Руководящих принципов борьбы с коррупцией» и имплементация международных инструментов (конвенций 1999 года).

Целью деятельности ГРЕКО (ст. 1 Устава) объявлено: повышение способности государств-членов бороться с коррупцией путем наблюдения за соблюдением ими обязательств в этой области, используя процессы оценки и контроля. В соответствии с Уставом ГРЕКО все государства-члены СЕ могут присоединиться к ГРЕКО путем нотификации соответствующего заявления Генеральному секретарю СЕ. Нечлены Совета Европы, а также Европейское Сообщество могут стать членом ГРЕКО (ст. 5 Устава). В отношении государств-нечленов СЕ предусмотрено специальное правило: при ратификации ими хотя бы одной конвенции СЕ 1999 года, они автоматически становятся членами оценочных процедур ГРЕКО (Evaluations procedures).

Для целей надлежащей имплементации соответствующих норм представляется целесообразным издать указ Президента РФ «О мерах по выполнению Российской Федерацией обязательств, вытекающих из ее членства в ГРЕКО».

Параграф 2 посвящен противодействию коррупции в Европейском Союзе. Поскольку все государства - члены ЕС одновременно являются членами Совета Европы, документы Совета Европы обязательны и для них. В то же время в Сообществах имеется и свое «антикоррупционное право».

26 июля 1995 была подписана Конвенция о защите финансовых интересов Европейских сообществ. Согласно ст. 1 (1) Конвенции, условием ее применения должен быть факт взятки с целью «получить или сохранить бизнес» или иное неправильное преимущество».

27 сентября 1996 года Советом был принят Первый Протокол к Конвенции. Протокол определял субъектов, в отношении которых должна

применяться Конвенция. В понятие «чиновники» включались «чиновники Сообщества» и «национальные чиновники государств-участников».

26 мая 1997 года Совет ЕС принял Конвенцию о борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейских сообществ или служащие государств-членов Европейского Союза. Конвенция 1997 года не ограничивает состав преступления «коррупция» только финансовыми интересами Сообществ, как Первый Протокол к Конвенции 26 июля 1995 г.

В 2001 г. была принята «Директива 2001/97/ЕС о предупреждении использования финансовой системы для целей отмыwania денег» (известна как «Вторая директива по отмыванию денег»), которая также содержит ряд антикоррупционных мер.

13.06.2002 Совет принял Рамочное решение 2002/584/ПВД «О европейском ордере на арест и о процедурах передачи лиц между государствами-членами» 4 ноября 2003 года Европейский парламент и Совет ЕС приняли Директиву № 2004/2003. Директива регулирует деятельность политических партий на европейском уровне и устанавливает правила финансирования.

Рамочное решение включило коррупцию в перечень преступлений, входящих в сферу применения европейского ордера на арест. Главная цель Структурного решения по ЕОА состояла в том, чтобы увеличить эффективность судебного сотрудничества в пределах ЕС, а также как ускорить процедуры выдачи. В настоящее время почти все государства ЕС (кроме Италии) осуществили имплементацию положений Структурного решения в национальном праве.

22 июня 2003 года Советом принято «Рамочное решение о борьбе с коррупцией в частном секторе». Любопытно, сфера применения данного документа распространялась и на Гибралтар. Основываясь на идеях, отраженных в актах Совета Европы, Рамочное решение раскрывает понятия «активной» и «пассивной» коррупции, предусматривает санкции за их совершение, в том числе и в отношении юридических лиц. Статья 2 Рамочного

решения обязывает государства криминализовать активную и пассивную коррупцию в частном секторе (включая подстрекательство и пособничество).

Большое внимание в Европейском Союзе уделяется противодействию политической коррупции. Многие из этих аспектов уже надлежащим образом регламентированы в законодательстве стран ЕС, но финансирование политических партий и избирательных кампаний редко получает достаточное отражение в таких документах. 4 ноября 2003 года Европейский парламент и Совет ЕС приняли Директиву № 2004/2003. Директива регулирует деятельность политических партий и устанавливает правила финансирования на европейском уровне.

Государства ЕС активно имплементируют антикоррупционное право ЕС в свое законодательство. Например, Юридическая комиссия Великобритании периодически рассматривает вопрос о пересмотре антикоррупционного законодательства в связи с необходимостью его соответствия актам ЕС

В соответствии с документами ЕС государства, наряду с расследованием коррупционных дел на своей территории, должны обеспечить неучастие своих компаний в коррупционных деяниях за рубежом. Нарушители должны подвергаться судебному преследованию.

Параграф 3 посвящен противодействию коррупции в Африканском Союзе.

Координация усилий африканских государств в борьбе с данным явлением началось еще в рамках Организации африканского единства. В «Декларации о фундаментальных переменах в мире и их влиянии на Африку» 1990 года органам ОАЕ было рекомендовано начать разработку проектов соответствующих документов. Нарботки ОАЕ определили следующие направления антикоррупционного сотрудничества африканских государств: предотвращать, выявлять и наказывать коррупцию и сопутствующие преступления в государственном и частном секторах; регулировать взаимодействие для обеспечения эффективности мер и действий, направленных на предотвращение, выявление, наказание и

искоренение коррупции и сопутствующих преступлений в Африке; координировать на национальном уровне законодательную деятельность в целях предотвращения, выявления, наказания и искоренения коррупции и сопутствующих преступлений на материке; устанавливать условия прозрачности, открытости и ответственности, подотчетности в управлении государственными делами.

Действие Конвенции распространяется не только на «государственную» коррупцию. Государства-участники обязаны: принимать законодательные и другие меры для пресечения и борьбы с коррупционными деяниями и сопутствующими преступлениями, совершенными посредниками или частными лицами; внедрять механизмы поддержки и поощрения участия сектора, не относящегося к государственной службе, в борьбе против несправедливой конкуренции и уважении тендерной процедуры и прав собственности; принимать меры, необходимые для превентивирования или удержания компаний от предложения взятки, чтобы выиграть тендер. Особое внимание уделяется чистоте финансов политических партий (ст. 10). Запрещается использовать капитал, приобретенный незаконным и коррупционным путем. Закреплен принцип «прозрачности и открытости» финансирования партий.

Конвенция обеспечивает минимум процессуальных гарантий в судебном разбирательстве: «Любой человек, подозреваемый в совершении коррупционного деяния и сопутствующих преступлений, должен проходить справедливое судебное разбирательство с соблюдением минимума процессуальных гарантий, содержащихся в «Африканской Хартии по правам человека и народов» и других международных документах по правам человека, признанных относящимися к делу заинтересованными государствами».

«Продвинутое сотрудничество» предусматривается Конвенцией в отношении банковской тайны (ст. 17). Государства-члены АС обязались заключить специальные двусторонние соглашения. Такие договоры

заключены, в частности, между Эфиопией и Египтом, Нигерией и Заиром. В указанных договорах стороны отказываются от принципа банковской тайны и обязательств банков о неразглашении дел клиентов по поводу сомнительных счетов и предоставляют банкам и другим финансовым институтам право приостанавливать соответствующие финансовые операции. Для целей наблюдения за осуществлением Конвенции АС создан Надзорный орган по коррупции.

Таким образом, помимо традиционных направлений антикоррупционной политики в АС особое внимание уделяется:

1) пресечению «скрытых комиссий» и других форм коррупционных сделок в международной торговле;

2) пресечению возможности нелегальной конвертации доходов от коррупции путем замораживания иностранных счетов и обеспечения возвращения похищенных средств в пострадавшее государство.

3) сотрудничеству с международными, региональными и субрегиональными финансовыми организациями для выявления коррупции в программах развития, помощи и взаимодействия, посредством введения строгого урегулирования права на избрание и хорошего управления кандидатами в рамках политики развития.

4) повышению роли гражданского общества в борьбе с коррупцией. Необходимо создавать условия, делающие возможным для СМИ и гражданского общества поддерживать национальное правительство на высшем уровне прозрачности и беспристрастности в управлении общественными делами.

Глава III «Имплементация международных норм о противодействии коррупции в национальном законодательстве» состоит из трех параграфов.

В § 1 исследуется антикоррупционное законодательство некоторых государств–членов Европейского Союза (Болгария, Испания, Ирландия) с точки зрения осуществления международных норм.

В странах Европейского Союза существует несколько подходов в противодействии коррупции. В большинстве случаев борьба с данными преступлениями ведется на основании специальных нормативных актов. В некоторых государствах приняты специальные «антикоррупционные законы», уголовно-правовые положения которых включены в УК (Австрия, Италия и др.). Так, в Республике Кипр в 2000 году принят специальный закон «О предупреждении коррупции», на основе которого внесены изменения в УК. Кроме того, нормы уголовно-правового характера содержатся и в законе Республики Кипр «О ратификации Конвенции совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию».

В ряде государств (Дания, Ирландия и др.) напрямую применяются нормы Конвенций и актов институтов ЕС. Так, согласно португальскому закону № 108/2001 было расширено понятие «чиновника», в число которых входят все лица, указанные в документах ЕС.

Договор о вступлении Болгарии и Румынии в ЕС от 25 апреля 2005 года³ содержит протокол и приложения. В Приложении № 1 указан список Конвенций, на которые Болгария и Румыния выражают согласие при присоединении. Приложение № 3 содержит список актов, принятых институтами ЕС. В указанных приложениях определяется порядок имплементации документов ЕС по борьбе с коррупцией.

Конвенции СЕ 1999 года и ООН 2003 года подписаны Испанией, но пока не ратифицированы. Однако Испания участвует в Конвенции Совета Европы по борьбе с легализацией преступных доходов 1990 года. В то же время в испанском праве до сих пор нет законодательного определения коррупции. Коррупционные преступления представлены в УК Испании 1955 года под разнообразными заголовками. Статья 445а охватывает коррупцию в

³ OJL 157, 21 июня 2005 года

международном бизнесе и касается взяточничества иностранных чиновников в международных коммерческих сделках. В связи с присоединением страны к Конвенции ОЭСР УК Испании был дополнен Разделом XIX bis «О взяточничестве в международных коммерческих сделках».

В Ирландии основная роль в борьбы с коррупцией принадлежит «статутному праву» (документам, принятым парламентом). В их числе: Акт о коррупции в органах власти 1889 года, Акты о предотвращении коррупции 1906 и 1916 годов. В 1995 году был принят «Акт об этических нормах в органах власти», который внес изменения в Акты 1889-1916 годов. Для того чтобы привести свое законодательство в соответствие с конвенциями и документами СЕ и ЕС, Ирландия изменила Акты 1889-1916 годов (в ред. 1995 год), путем принятия Акта о предотвращении коррупции 2001 года. Согласно ст. 10 (1) Акта 2001 года, Акты о предупреждении коррупции 1889 и 1995 годов и настоящий Акт могут быть вместе отмечены как «Акты о предупреждении коррупции 1889-2001 годов» и будут считаться за один Акт. Однако статья 4 (2) с) Акта 2001 года, в которой говорится о взяточничестве ирландских чиновников, будет введена в действие, когда все имеющие отношение к этому пункту статьи «Акта о планировании и развитии 2000 года» начнут действовать. Статья 9 Акта 2001 года предусматривает ответственность за преступление, совершенное юридическими лицами. В настоящее время ирландское антикоррупционное законодательство практически полностью согласовано с документами Совета Европы и ЕС (за исключением некоторых вопросов юрисдикции).

В результате изучения практики имплементации международных норм в некоторых европейских государствах выявлены основные проблемы, возникающие при противодействии коррупции. Опыт указанных стран в реформе властных институтов и законодательства, полученный в ходе имплементационной деятельности, может быть использован и в России.

Предметом § 2 стало антикоррупционное законодательство Исландии и Норвегии.

Право Исландии в основном гармонизировано с положениями конвенций, резолюций СЕ и рекомендаций ГРЕКО. Вместе с тем имеются и проблемы. Во-первых, необходимо активнее использовать возможности Омбудсмана, конкурентных органов, Службы национального аудита, Организации по финансовому контролю, Торговой палаты, Конфедерации исландских предпринимателей, СМИ и др. Во-вторых, выявлены пробелы в подготовке Подразделения по экономическим и экологическим преступлениям Национального комиссара полиции. В-третьих, целесообразно нормативно закрепить обязанность передачи следственным органам сведений о коррупционных преступлениях государственных служащих или о соответствующих подозрениях в их отношении.

Законодательство Норвегии больше нуждается в приведении его в соответствие с международными стандартами. Необходимо, в частности: обеспечить развитие целевой статистики в отношении коррупционных деяний; принять кодексы поведения государственных служащих; шире использовать специальные методы и средства при расследовании коррупционных деяний; обеспечить более эффективное взаимодействие между органами, осуществляющими противодействие коррупции; принять письменные руководства по сотрудничеству банковской системы с органами, осуществляющими противодействие коррупции.

Практика имплементации международных антикоррупционных норм в Исландии и Норвегии показывает следующее. Во-первых, отсутствие специальных антикоррупционных органов практически не влияет на уровень коррупции в изученных государствах. Во-вторых, не является существенным фактором для противодействия коррупции и отсутствие специальных процедур расследования коррупционных преступлений. В-третьих, важная роль в снижении уровня коррупции принадлежит открытости общества, прозрачности его институтов и активности СМИ. Опыт указанных

государств может быть применен и в России.

В § 3 изучаются проблемы имплементации международных норм в России в период с 2002 по 2006 год.

За последние пять лет Госдума разрабатывала три основных закона в этой сфере: ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», ФЗ «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством». Анализ указанных документов показал, что ни один из них не соответствовал потребностям борьбы с коррупцией и международным обязательствам нашего государства.

Не были приняты и Госдумой и других документов антикоррупционной направленности (ФЗ «Об административных процедурах», "Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации" и т.д.). Относительно успешным можно назвать лишь ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" 2004 года. Однако никаких положений имплементационного характера он не содержит. Сходные замечания можно высказать и в отношении ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» 2004 года, "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" 2005 года. Более того, указанные акты не содержат даже упоминаний о коррупции.

Определенные надежды связывались с ратификацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года. Однако Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25 июля 2006 года не содержит имплементационных положений. Не было принято одновременно с ним и других законов, обеспечивающих надлежащее исполнение Конвенции.

В работе подробно исследуются положения Федерального закона № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона "О

ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и федерального закона "О противодействии терроризму" от 27 июля 2006 года.

Таким образом, имплементация конвенций ООН и Совета Европы в РФ должным образом не проведена. Российское законодательство в сфере противодействия коррупции до сих пор не приведено в соответствие с международными обязательствами нашего государства.

В **Заключении** сформулированы теоретические выводы, предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также изложены некоторые практические рекомендации по противодействию коррупции.

В **Приложениях** содержатся основные положения законопроекта «О противодействии коррупции» и сведения справочного характера.

Публикации автора, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Долгов М. А. Российское антикоррупционное законодательство 2002 – 2006 гг. с точки зрения международных обязательств / М. А. Долгов // Российский юридический журнал. – 2006. - № 4. – С. 69-83.

2. Долгов М. А. Проблемы сотрудничества в борьбе с коррупцией в рамках Совета Европы / М. А. Долгов // Вестник БелГУ. Серия: Гуманитарные науки. – Белгород, 2006. - № 4. – С. 141-151.

Статьи, опубликованные в научно-практических изданиях

3. Долгов М. А. Борьба с коррупцией в международном праве / М. А. Долгов // Международно-правовые чтения. – Воронеж, 2003. - Вып. 1. – С. 158-162.

4. Долгов М. А. Виды и формы коррупции в международном и российском праве / М. А. Долгов // Международно-правовые чтения. – Воронеж, 2003. - Вып. 2. – С. 138-141.

5. Долгов М. А. Новая конвенция о борьбе с коррупцией / М. А. Долгов // Международно-правовые чтения. – Воронеж, 2004. - Вып. 3. – С. 93-99.

6. Долгов М. А. Российское законодательство о борьбе с коррупцией нуждается в совершенствовании в свете международных обязательств / М. А. Долгов // Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2004. – С. 110-114.

7. Долгов М. А. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией: исторический аспект / М. А. Долгов // Российская цивилизация: история и современность. – Воронеж, 2005. – Вып. 23. – С. 110-121.