

Вопрос 2. Международно-правовые антикоррупционные нормы. Международные конвенции о противодействии коррупции.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ.

Ст. 4 Закона о противодействии коррупции посвящена международному сотрудничеству России в области противодействия коррупции. В этой связи прежде всего следует отметить, что в п. 16 ст. 7 Закона о противодействии коррупции в качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции названы укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом.

Правовой основой международного сотрудничества России в области противодействия коррупции являются прежде всего общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, являющиеся согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России. Там же указано, что в случае если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом (имеются в виду любые законодательные акты), то применяются правила международного договора.

Международные договоры содержат ряд эффективных правовых инструментов, направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией, которые должны и могут быть восприняты российским законодателем.

Тема борьбы с коррупцией является одной из самых сложных в современном мире. Еще в 1990 г. в Гаване состоялся VIII Конгресс ООН, темой которого стало «Международное сотрудничество в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в XXI веке». Одной из основных проблем Конгресса была обозначена опасность коррупции для государств и всего мирового сообщества¹.

В конце XX - начале XXI в. в мире сложился комплекс международных антикоррупционных документов. Россией ратифицированы основные международные договоры в сфере противодействия коррупции:

- Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 N 40-ФЗ);
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (ратифицирована Федеральным законом от 26.04.2004 N 26-ФЗ);
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.;
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.;
- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. Россия присоединилась к этой конвенции в соответствии с Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении РФ к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».

Конвенции Совета Европы.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141), заключенная в г. Страсбурге 8 ноября 1990 г.

Названная Конвенция Совета Европы подписана от имени России 7 мая 1999 г. на основании Постановления Правительства РФ от 4 мая 1999 г. № 486 «О подписании Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.». Ратифицирована Конвенция Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности», но с оговорками и заявлением. Ратификационная грамота передана на депонирование Генеральному секретарю Совета Европы 2 августа 2001 г. Конвенция вступила в силу для России 1 декабря 2001 г. В рамках исполнения международных обязательств России, вытекающих из названной выше Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141), разработан и принят Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В 1996 году Комитет министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках которой были подготовлены:

- 1) Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.),
- 2) Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) заключена в г. Страсбурге (Франция) 27 января 1999 г. От имени России Конвенция подписана тогда же на основании распоряжения Президента РФ от 25 января 1999 г. № 18-рп «О подписании Российской Федерации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». Ратифицирована Конвенция Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» без каких-либо заявлений. Вступила в силу для России Конвенция 1 февраля 2007 г. В г. Страсбурге 15 мая 2003 г. подписан Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 191), однако Россия в данном международном акте не участвует.

Согласно п. 1 ст. 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений, заключающихся в активном подкупе, использовании служебного положения в корыстных целях и отмывании денег, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с названной Конвенцией и совершенных в интересах любого физического лица, действующего в своем личном качестве или в составе органа юридического лица, которое занимает ведущую должность в юридическом лице, путем:

выполнения представительских функций от имени юридического лица; или
осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; или
осуществления контрольных функций в рамках юридического лица;

а также за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника или подстрекателя.

В соответствии с п. 2 указанной статьи помимо случаев, уже предусмотренных пунктом 1, каждая Сторона принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица, упомянутого в п. 1, появляется возможность совершения уголовных преступлений, упомянутых в п. 1, в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени.

В п. 3 этой же статьи предусмотрено, что ответственность юридического лица в соответствии с п. 1 и 2 не исключает возможности уголовного преследования физических

лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в уголовных преступлениях, упомянутых в п. 1.

Согласно п. 2 ст. 19 названной Конвенции Совета Европы каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1 и 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в т.ч. финансового характера.

В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) международное сотрудничество регламентировано разделом IV, открывающим который статья 25 определяет следующие общие принципы и меры в области международного сотрудничества:

- стороны в максимально возможной степени сотрудничают друг с другом в соответствии с положениями применимых международных документов о международном сотрудничестве по уголовным делам или договоренностями, достигнутыми на основе единообразного или принятого на взаимной основе законодательства, а также в соответствии со своим внутренним правом в проведении расследований и разбирательств, касающихся уголовных преступлений, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с данной Конвенцией (п. 1);

- в случае отсутствия между Сторонами действующих международных документов или договоренностей, упомянутых в пункте 1, применяются статьи 26 - 31 данного раздела (п. 2);

- статьи 26 - 31 данного раздела применяются также в тех случаях, когда они обеспечивают более благоприятный режим по сравнению с режимом, предусмотренным международными документами или договоренностями, упомянутыми в пункте 1 (п. 3).

Раздел IV названной Конвенции Совета Европы содержит также статьи 26 «Взаимная помощь», 27 «Выдача», 28 «Информация, предоставляемая по собственной инициативе Сторон», 29 «Центральный орган», 30 «Прямые контакты» и 31 «Информация». При ратификации данной Конвенции Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ никаких заявлений или оговорок сделано не было.

В Конвенциях Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) говорится о Резолюции (97) 24 Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», принятой Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии.

В названном документе изложены следующие 20 руководящих принципов для борьбы против коррупции, разработанных Мультидисциплинарной группой по коррупции (GMC):

1) проводить эффективные меры для предотвращения коррупции и в этой связи поднимать общественное понимание и продвижение этического поведения;

2) гарантировать признание национальной и международной коррупции криминальной;

3) гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, имеют независимость и автономность, соответствующие их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства, для того чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований;

4) обеспечивать соответствующие меры для конфискации и лишения доходов в результате случаев коррупции;

5) обеспечивать соответствующие меры, чтобы предотвратить давление на юристов, занимающихся случаями коррупции;

6) ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе;

7) продвигать специализацию людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач;

8) гарантировать, что финансовое законодательство и власти, отвечающие за осуществление этого, вносят вклад в борьбу с коррупцией в эффективной и скоординированной манере, в особенности отрицая возможность снижения налогов, согласно закону или правилу по поводу взяток или других расходов, связанных с коррупцией;

9) гарантировать, что организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности гарантуя прозрачность, совместимую с потребностью достигнуть эффективности;

10) гарантировать, что правила, касающиеся прав и обязанностей должностных лиц, содержат требования борьбы с коррупцией и обеспечивают соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; продвигать дальнейшую спецификацию поведения, ожидаемого от общественных должностных лиц соответствующими средствами, такими, как кодексы поведения;

11) гарантировать, что соответствующие процедуры ревизии обращаются к действиям государственной службы и общественного сектора;

12) подтверждать роль, которую могут играть ревизионные процедуры в предотвращении и обнаружении коррупции вне административных органов;

13) гарантировать, что система общественной ответственности принимает во внимание последствия корумпированного поведения общественных должностных лиц;

14) принимать соответственно прозрачные процедуры для общественного заказа, которые воплощают справедливую конкуренцию и удерживают коррупционеров;

15) поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения и продвигать правила финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые удерживают коррупцию;

16) гарантировать, что средства массовой информации имеют право свободно получать, передавать информацию по вопросам коррупции и подвергаются только тем ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе;

17) гарантировать, что гражданское право принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией и в особенности обеспечивает эффективные средства и права тех, чьи интересы затрагивает коррупция;

18) поощрять исследования по коррупции;

19) гарантировать, что в каждом аспекте борьбы с коррупцией принимаются во внимание возможные связи с организованной преступностью и отмывание денежных средств;

20) развивать до самой широкой степени возможное международное сотрудничество во всех областях борьбы с коррупцией.²

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. В данном акте на текущий момент Россия не участвует, но в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции, утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, МИД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предписывалось в IV квартале 2008 г. представить предложения о целесообразности подписания названной Конвенции Совета Европы на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе России и оценки возможных последствий ее подписания.

Согласно Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (от 04.11.1999, Страсбург) под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам населения и государства в целях

получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Модельный закон о борьбе с коррупцией.

15.11.2003 г. в Санкт-Петербурге на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят новый Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», в котором сформулированы основные положения антикоррупционной политики и даны определения основных понятий.

Коррупция - подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Коррупционное правонарушение - деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Лица, имеющие публичный статус - лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных предприятиях или в некоммерческих (в том числе иностранных и международных) организациях, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями.

Меры реализации антикоррупционной политики - действия субъектов антикоррупционной политики, направленные на борьбу с коррупцией путем предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений, реализации ответственности за такие правонарушения, возмещения причиненного ими вреда, осуществления контроля над реализацией указанных мер.

Антикоррупционный мониторинг - наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов - деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Антикоррупционные стандарты - единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

Субъекты антикоррупционной политики - народ государства, органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения, организации и лица, уполномоченные на формирование и реализацию мер антикоррупционной политики, граждане.

Субъекты коррупционных правонарушений - физические и юридические лица, использующие свой статус вопреки законным интересам общества и государства для незаконного получения выгод, а также лица, незаконно предоставляющие такие выгоды.

Предупреждение коррупции - деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Коррупциогенный фактор - явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению.

Показатели коррупционной пораженности - абсолютные и относительные показатели, характеризующие объем, интенсивность, структуру, динамику и территориальное распределение коррупционных правонарушений и лиц, их совершивших.

Конвенции ООН.

Вопросам правового регулирования борьбы с коррупцией уделяют внимание не только региональные международные организации - Совет Европы, СНГ, но и влиятельнейшая организация, представляющая интересы всего мирового сообщества, - Организация Объединенных Наций. В последние годы в рамках ООН были приняты две универсальные конвенции, имеющие значение для борьбы с коррупцией:

- 1) Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.),
- 2) Конвенция против коррупции (2003 г.).

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятая в г. Нью-Йорке (США) 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Названная Конвенция ООН подписана от имени России в г. Палермо (Италия) 12 декабря 2000 г. на основании распоряжения Президента РФ от 9 декабря 2000 г. № 556-рп «О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее». Ратифицирована Конвенция Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее», но с рядом заявлений. Вступила в силу для России Конвенция 25 июня 2004 г.

Конвенция ООН против коррупции принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. От имени России Конвенция подписана в г. Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 г. на основании распоряжения Президента РФ от 6 декабря 2003 г. № 581-рп «О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». Ратифицирована Конвенция Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», но с рядом заявлений, отдельные из которых приведены ниже. Ратификационная грамота депонирована Генеральному секретарю ООН от имени России 9 мая 2006 г. Вступила в силу для России Конвенция 8 июня 2006 г.

Ст. 7 Конвенции ООН против коррупции предусматривает необходимость создавать, поддерживать и укреплять в публичном секторе такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

- основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, считающихся особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации (в надлежащих случаях) таких кадров на таких должностях;
- способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника;
- способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций;

- обеспечивают этим лицам специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, сопряженных с коррупцией и связанных с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

Статьей 26 Конвенции ООН против коррупции предусмотрено следующее в отношении ответственности юридических лиц:

каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с названной Конвенцией (п. 1);

при условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной (п. 2);

вложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления (п. 3);

каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции (п. 4).

В Конвенции ООН против коррупции международное сотрудничество регламентировано главой IV, в ст. 43 которого определены следующие общие принципы и меры в области международного сотрудничества:

государства-участники сотрудничают по уголовно-правовым вопросам в соответствии со ст. 44 - 50 данной Конвенции. Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией (п. 1);

когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обюдного признания соответствующего действия преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника соответствующее действие в ту же категорию преступлений или описывает ли оно его с помощью таких же терминов, как запрашающее государство-участник, если действие, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помочь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников (п. 2).

В главе IV названной Конвенции ООН содержатся также статьи 44 «Выдача», 45 «Передача осужденных лиц», 46 «Взаимная правовая помощь», 47 «Передача уголовного производства», 48 «Сотрудничество между правоохранительными органами», 49 «Совместные расследования» и 50 «Специальные методы расследования».

Конвенция ООН против коррупции ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ с рядом заявлений. Применительно к положениям гл. IV данной Конвенции в указанном Законе сделаны следующие заявления:

Россия в соответствии с п. 6 (а) ст. 44 Конвенции заявляет, что она будет на основе взаимности использовать Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества в вопросах выдачи с другими государствами - участниками Конвенции;

Россия исходит из того, что положения п. 15 ст. 44 Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции, без ущерба для эффективности международного сотрудничества в вопросах выдачи и правовой помощи;

Россия на основании п. 7 ст. 46 Конвенции заявляет, что она будет на основе взаимности применять пункты 9 - 29 ст. 46 Конвенции вместо соответствующих положений

договора о взаимной правовой помощи, заключенного Россией с другим государством - участником Конвенции, если, по мнению центрального органа РФ, это будет способствовать сотрудничеству;

Россия на основании последнего предложения п. 13 ст. 46 Конвенции заявляет, что она будет на основе взаимности и в случае чрезвычайных обстоятельств принимать просьбы об оказании взаимной правовой помощи и сообщения по каналам Международной организации уголовной полиции при условии незамедлительного направления в установленном порядке документов, содержащих соответствующие просьбу или сообщение;

Россия в соответствии с п. 14 ст. 46 Конвенции заявляет, что направляемые в Россию просьбы о правовой помощи и прилагаемые к ним материалы должны сопровождаться переводами на русский язык, если иное не установлено международным договором РФ или не достигнута договоренность об ином между центральным органом РФ и центральным органом другого государства - участника Конвенции;

Россия заявляет, что в соответствии с п. 2 ст. 48 Конвенции она будет рассматривать Конвенцию в качестве основы для взаимного сотрудничества между правоохранительными органами в отношении преступлений, охватываемых Конвенцией, при условии, что это сотрудничество не будет включать проведение следственных и иных процессуальных действий на территории России.

Ратифицировав в 2006 г. Конвенцию ООН о противодействии коррупции, РФ отказалась от имплементации в свою систему права, а именно в национальное уголовное законодательство, положений ст. 20 Конвенции о признании уголовно наказуемым незаконного обогащения, поскольку это вошло бы в противоречие с конституционным принципом презумпции невиновности³.

Конвенция ООН против коррупции в ч. 8 и 9 ст. 31 закрепляет следующее положение: «Государства-участники могут рассматривать возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение таких предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации... Положения настоящей статьи не толкуются таким образом, чтоб наносился ущерб правам добросовестных третьих сторон». П. «с» ч. 1 ст. 54 данного акта предлагает «создать возможность для конфискации такого имущества без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия, или в других соответствующих случаях». Резолюция Совета Европы № 97 (Комитет министров, 101 сессия, 06.11.1997) «Двадцать принципов борьбы с коррупцией», в ст. 17, также предлагает развивать систему гражданско-правовых средств противодействия коррупции.

Конфискация *in rem* характеризуется эффективностью и простотой применения. Процесс доказывания элементарен. Бремя доказывания возлагается на титульного владельца имущества. Поскольку это цивилистический инструмент, поскольку презумпция невиновности отсутствует; наоборот, в гражданском процессе каждая сторона доказывает те обстоятельства, на которые ссылается, если лицо утверждает, что является собственником имущества, то должно доказать источник и легитимность его происхождения.

Российский законодатель, к сожалению, ограничился полумерой. 03.12.2012 ст. 235 ГК РФ «Основания прекращения права собственности» обогатилась п. 8: «...обращение по решению суда в доход РФ имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством РФ о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы». Данная норма корреспондирует со ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в силу которой, если должностное лицо при декларировании своих доходов не представило сведения о законности их происхождения, прокурор в искомом порядке инициирует процесс конфискации имущества,

приобретенного на доходы, законность происхождения которых не доказана. Данная норма корреспондирует с положениями ч. 1 и 6.1 ст. 20 и ч. 1 и 3 ст. 20.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», ч. 1, 1.1 и 5 ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ», п. 4 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Полномочия прокурора при реализации данных функций детализированы Приказом Генерального прокурора от 14.04.2015 № 179. Сама процедура выявления имущества сомнительного происхождения регламентирована Инструктивно-методическими указаниями о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры РФ материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход РФ земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных/складочных капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы, утвержденными Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 31.03.2015 № 206н.

При всей своей схожести с конфискацией *in rem* рассматриваемое отечественное правовое явление таковой не является. В процессе его дефинирования заложены пороки, сводящие на нет эффективность его реализации. Субъектами воздействия данного правового феномена являются должностные лица, декларирующие свое имущественное положение (в сферу контроля подпадают также их супруги и несовершеннолетние дети); следовательно, оформление имущественных активов на других лиц минимизирует негативные риски возможной конфискации. Более того, из под контроля выпадают такие участники коррупционного оборота, как взяткодатели и посредники в даче-получении взятки⁴.

Также необходимо отметить, что в международных конвенциях шире, нежели в УК РФ, описаны составы преступлений, связанных со взяточничеством (активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц). Под подкупом в ст. 15 Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) понимаются не только действия по даче-получению взятки, но также обещание и предложение «публичному должностному лицу, 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». Аналогичные положения содержатся в ст. 2 Конвенции Совета Европы (1999 г.). Следовательно, действия, связанные с предложением и обещанием взятки, также должны быть криминализированы и включены в объективную сторону состава преступления, предусмотренного ст. 204, 290 и 291 УК РФ⁵.

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц.

В главе II Международного кодекса поведения государственных должностных лиц используется понятие «коллизия интересов», которым охватываются наиболее существенные ситуации, составляющие сущность понятия «конфликт интересов» на государственной и муниципальной службе. Согласно положениям главы II «Коллизии интересов и отказ от права» ситуации коллизии интересов образуют:

- использование должностными лицами своего официального положения для неподобающего извлечения личных выгод либо личных или финансовых выгод для своих семей;
- участие в каких-либо сделках, занятие положений, выполнение функций, наличие финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их исполнением;
- неисполнение обязанности сообщать о деловых, коммерческих или финансовых интересах или о деятельности, осуществляющейся с целью получения финансовой прибыли;

- использование недолжным образом государственных денежных средств, собственности, услуг или информации, полученной при исполнении или в результате исполнения служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций;

- злоупотребление своим прежним служебным положением после ухода со своих официальных должностей.

Перечисленные положения, наряду с другими, образующими коллизию интересов, получили отражение в других международно-правовых актах, а в последующем в национальном законодательстве, в т.ч. в нормативных правовых актах РФ.

Рекомендации № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно кодексов поведения для государственных служащих.

В статье 8 Рекомендации № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно кодексов поведения для государственных служащих, принятой на 106 сессии 11 мая 2000 г., указано, что «государственный служащий должен стремиться к тому, чтобы не было конфликта между его частными интересами и выполняемыми им государственными обязанностями. Он обязан избегать таких конфликтов, независимо от того, являются ли они реальными, потенциальными или могущими выглядеть как таковые».

В статье 13 вышеуказанной Рекомендации дается следующее определение конфликта интересов:

«Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей».

К личному интересу госслужащих относится любое преимущество (выгода) для него самого, для его семьи, родителей, друзей или близких, для лиц или организаций, с которыми он имеет либо имел деловые или политические отношения. К личному интересу относится также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет данный государственный служащий.

Более новым является определение, принятое ОЭСР на 29-й сессии Комитета по управлению предприятиями государственного сектора, состоявшейся 15 - 16 апреля 2004 г.:

«Конфликт интересов предполагает коллизию между публичной миссией и частными интересами госслужащих, в которой данный государственный служащий имеет собственные интересы, могущие неправомерно повлиять на то, как он выполняет свои обязанности и несет ответственность».

Определения Совета Европы и ОЭСР касаются лишь государственных служащих. И это вполне понятно, поскольку они предназначены для представителей государств - членов этих двух международных организаций, которым было рекомендовано содействовать принятию национальных кодексов поведения и вводить механизмы по ограничению возможностей возникновения конфликтов интересов.

Создание эффективных механизмов возврата преступных активов является предметом деятельности многих международных универсальных и региональных организаций: Организации Объединенных Наций (ООН), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (МАНИВЭЛ), Азиатско-Тихоокеанской группы по борьбе с отмыванием денег (АТГ), Группы «Эгмонт» и др.⁶

Международное сотрудничество

В 2022 году был проведен ряд международных мероприятий, посвященных различным аспектам противодействия коррупции, включая:

- очередной саммит глав стран «Группы двадцати», на котором были одобрены «Принципы высокого уровня G20 по усилению роли аудита в борьбе с коррупцией и некоторые иные документы»;
- четвертую сессию Конференции стран-участниц Арабской конвенции против коррупции (АКПК), в рамках которой были определены механизм мониторинга реализации АКПК, механизм, способствующий активизации совместных действий арабских государств, а также принятая резолюция, призывающая все государства-участники АКПК присоединиться к Международной оперативной сети правоохранительных органов по борьбе с коррупцией;
- тридцать восьмое заседание Комитета экспертов Межамериканской конвенции против коррупции (МАКПК), в ходе которого были приняты страновые доклады Панамы, Чили и Сальвадора о ходе имплементации МАКПК, а также представлены лучшие практики по борьбе с коррупцией некоторых стран региона;
- Конференцию высокого уровня по вопросам внедрения принципов надлежащего управления и борьбы с коррупцией в странах Африки, на которой были представлены стратегия деятельности Африканского союза и рамочная программа Международного валютного фонда по вопросам надлежащего управления и борьбы с коррупцией в странах Африки, проект Плана действий по внедрению надлежащего управления в странах Африки и проект Стратегии взаимодействия для продвижения полученных в ходе мероприятия выводов.

Кроме того, для повышения эффективности международного сотрудничества в сфере борьбы с финансовыми преступлениями, отмыванием доходов и коррупцией в Интерполе было создано специальное подразделение.

Научно-исследовательская деятельность и измерение коррупции

За 2022 год был опубликован ряд докладов, содержащих общий анализ эффективности деятельности по борьбе с коррупцией, в том числе посвященных соблюдению принципа верховенства права в странах Европейского союза, надлежащему управлению в странах Юго-Восточной Европы, соблюдению положений Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, а также множество аналитических материалов, рассматривающих более узконаправленные темы или отдельные антикоррупционные инструменты, в том числе касающихся:

- деятельности антикоррупционных судов;
- деятельности специализированных антикоррупционных органов; борьбы с коррупцией через изменение социальных норм;
- использования пактов неподкупности в целях противодействия коррупции в государственных закупках;
- оценки эффективности антикоррупционных мер.

Ряд опубликованных исследований был посвящен актуальному вопросу внедрения новых технологий для целей противодействия коррупции, например, исследование Программы развития ООН «Новые технологии для устойчивого развития»:

- перспективы использования для обеспечения добросовестности, доверия и борьбы с коррупцией», в рамках которого были оценены возможности и риски использования для целей противодействия коррупции таких цифровых технологий, как искусственный интеллект, машинное и глубокое обучение, блокчейн и иные технологии распределенных баз данных, анализ больших данных, а также доклад Transparency International о коррупционных рисках использования искусственного интеллекта. Помимо исследовательских работ, был опубликован ряд антикоррупционных рейтингов, включая Индекс восприятия коррупции,

Индекс коррупционных рисков ведения бизнеса, Индекс потенциала в борьбе с коррупцией стран Латинской Америки и Индекс противодействия коррупции в Западном полушарии, а также представлен новый инструмент измерения коррупции – Прогноз коррупционных рисков.

Меры ответственности

В ряде зарубежных стран были приняты меры, направленные на повышение эффективности привлечения к уголовной и иным видам ответственности за коррупцию. В частности, в Португалии и Венесуэле была ужесточена ответственность должностных лиц за коррупционные преступления. Отдельно следует отметить тенденции в части привлечения к ответственности за транснациональную коррупцию. Так, наиболее активные правоприменители в данной сфере – США – в 2022 году начали включать условие обязательного подтверждения качества комплаенс-программы организации-нарушителя при заключении досудебных соглашений (первым соглашением, предусматривающим соответствующие положения, стало соглашение с компанией Glencore, которая в текущем году также выплатила рекордный корпоративный штраф и властям Великобритании), признали, что обвинения в коррупции и отмывании денег, выдвинутые против иностранного гражданина в рамках FCPA, являются незаконными, а также опубликовали разъяснения того, считается ли нарушением FCPA выплата вознаграждения за освобождение от принудительного тюремного заключения лица, испытывающего проблемы со здоровьем.

Ряд новелл коснулся корпоративной ответственности за коррупцию. Так, в Колумбии была ужесточена ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, в Бразилии – изменены правила привлечения юридических лиц к гражданской и административной ответственности за действия против национальных или иностранных государственных органов, в Португалии – введена ответственность для юридических лиц и аналогичных образований за предоставление или обещание предоставить неправомерную материальную или нематериальную выгоду должностному лицу, неправомерное получение выгоды, торговлю влиянием, растрату и неправомерное участие в экономической деятельности, а в США – опубликован меморандум о корпоративной ответственности за коррупцию, касающийся вопросов привлечения к ответственности отдельных физических лиц, участвовавших в неправомерном поведении организации, привлечение к ответственности юридических лиц, проведение независимого мониторинга при привлечении организации к ответственности, а также прозрачности приоритетов и процедур в сфере корпоративного уголовного правоприменения.

Антикоррупционные стандарты

В отдельных странах были приняты меры по совершенствованию системы ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Так, в Перу были введены ограничения для должностных лиц при переходе из государственного сектора в частный, в ЮАР – запрет на замещение должностей в политических партиях для муниципальных служащих, а в Узбекистане – принят новый Закон о государственной службе, устанавливающий, среди прочего, антикоррупционные стандарты для государственных служащих. В Греции был утвержден новый Кодекс этики и профессионального поведения государственных должностных лиц, устанавливающий для соответствующих лиц принципы добросовестного поведения, а в Великобритании – опубликованы Рекомендации по декларированию и регулированию внешних интересов на государственной службе.

Комплаенс

Ряд стран и международных организаций в 2022 году предприняли шаги по регулированию противодействия коррупции в организациях. Так, в Китае были введены «черные списки» компаний-взяткодателей и установлено право компетентных органов проводить внешнюю оценку комплаенс-программ организаций при заключении досудебных

соглашений. А в Аргентине было опубликовано Руководство по разработке и внедрению комплаенс-программ в организациях с государственным участием. Управлением ООН по наркотикам и преступности для стимулирования участия бизнес-организаций в противодействии коррупции и соблюдения ими принципов деловой этики был запущен портал, на котором собраны материалы по продвижению принципов неподкупности в частном секторе.

Заявители о коррупции

Необходимость обеспечить имплементацию положений Директивы 2019/1937/EС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2019 года о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Союза, способствовала тому, что во многих европейских странах в этом году были приняты или доработаны законы о защите заявителей, в том числе в Португалии, во Франции и на Кипре. Ряд иных стран, не входящих в ЕС, также внесли изменения в законодательство о защите заявителей, например, Япония и Новая Зеландия.

Антикоррупционные органы

В некоторых государствах появились специализированные антикоррупционные органы:

- в частности, на Кипре было создано Независимое управление по борьбе с коррупцией,
- в Венгрии – Управление по обеспечению неподкупности и Рабочая группа по борьбе с коррупцией,
- в Австралии – Национальная комиссия по борьбе с коррупцией.

Иные новеллы законодательства

Принимаемые зарубежными странами меры по борьбе с коррупцией коснулись и некоторых иных сфер, в том числе:

- на Кипре – регулирования лоббистской деятельности;
- в Узбекистане – выявления и оценки коррупционных рисков в государственных органах и организациях;
- в Венесуэле – создания электронных систем сбора, хранения и обработки деклараций об активах;
- в Нигерии – конфискации активов, приобретенных на доходы от преступлений, в рамках гражданского производства.⁷

¹ См.: Нигматуллин Р.В. Роль конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в становлении международных стандартов по борьбе с преступностью // Юридический мир.

² Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

³ Скворцова Ю.В. Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права // Ленинградский юридический журнал.

⁴ Артюзов А.А., Руева Е.О. Проблемы применения института конфискации имущества как средства противодействия коррупции // Российский следователь.

⁵ Проблемы совершенствования законодательства РФ о противодействии коррупции и практики его применения / [О.А. Плохой и др.]; Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации.

⁶ Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права.

⁷ Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ // anticor.hse.ru/main/news_page/antikorruptionnye_itogi_2022_goda