

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

© 2017 Ширёва Ирина Викторовна

кандидат юридических наук, доцент департамента правового регулирования  
экономической деятельности

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

© 2017 Ширёв Денис Андреевич

кандидат юридических наук

Российский университет дружбы народов

117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

адвокат Московской областной коллегии адвокатов

105037, г. Москва, Измайловский пр-т, д. 49

E-mail: IVShiryova@fa.ru, ne205@yandex.ru

Рассмотрены международные правовые инструменты и механизмы по борьбе с коррупцией. Среди них: Конвенция ООН по борьбе с коррупцией, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней.

*Ключевые слова:* коррупция, взяточничество, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией, ООН, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, ГРЕКО, Совет Европы.

Коррупция представляет собой комплексное социальное, политическое и экономическое явление, которое подрывает демократические институты, замедляет экономическое развитие государств. Наиболее острые социальные противоречия и трудности возникают в связи с массовыми коррупционными действиями. Коррупция в России и в других странах стала реальной угрозой обществу<sup>1</sup>.

Борьба с коррупцией ведется как на национальном, так и на международном (универсальном и региональном) уровне. Так, в рамках Организации Объединенных Наций 31 октября 2003 г. была принята Конвенция ООН против коррупции<sup>2</sup>. Конвенция состоит из 71 статьи, содержащихся в 8 главах. Соответственно:

- глава I - содержит общие положения;
- глава II - закрепляет меры по предупреждению коррупции;
- глава III - охватывает вопросы криминализации и правоохранительной деятельности в отношении указанных противоправных деяний, таких как ст. 15 "Подкуп национальных публичных должностных лиц"; ст. 16 "Подкуп иностранных

публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций"; ст. 17 "Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом"; ст. 18 "Злоупотребление влиянием в корыстных целях"; ст. 19 "Злоупотребление служебным положением"; ст. 20 "Незаконное обогащение"; ст. 21 "Подкуп в частном секторе"; ст. 22 "Хищение имущества в частном секторе"; ст. 23 "Отмывание доходов от преступлений"; ст. 24 "Соккрытие";

- глава IV - охватывает вопросы международного сотрудничества;

- глава V - включает меры по возвращению активов;

- глава VI - включает техническую помощь и обмен информацией;

- глава VII - предусматривает механизмы осуществления;

- глава VIII - содержит заключительные положения<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 63 была учреждена Конференция государств - участников Конвенции в целях расширения возможностей государств-

участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в Конвенции, а также содействия осуществлению Конвенции и проведению обзора хода ее осуществления. Согласно п. 6 ст. 63 каждое государство-участник представляет Конференции государств-участников информацию о своих программах, планах и практике, а также о законодательных и административных мерах, направленных на осуществление Конвенции. Конференция государств-участников изучает вопрос о наиболее эффективных путях получения такой информации и принятия на ее основе соответствующих решений.

Следует отметить, что в 2009 г. Конференцией государств - участников Конвенции в качестве вспомогательного органа была создана Группа по рассмотрению имплементации (Implementation Review Group) для проведения оценки имплементации государствами положений Конвенции<sup>4</sup>.

В 2016 г. группа одобрила план аналитической работы на период с 2017 по 2019 г. Секретариатом Группы по рассмотрению имплементации является Управление по наркотикам и преступности ООН<sup>5</sup>.

Целью механизма обзора Группы по рассмотрению имплементации является, прежде всего, оказание помощи государствам-участникам в осуществлении Конвенции. Механизм способствует представлению конференции государств-участников информации о мерах, которые были приняты государствами-участниками для осуществления Конвенции, наряду с указанием трудностей, с которыми государства сталкиваются, возможно, оказание технической помощи.

Необходимо отметить, что международно-правовые инструменты по борьбе с коррупцией были приняты в рамках Совета Европы, Организации экономического сотрудничества и развития, Организации Американских государств и Африканского Союза<sup>6</sup>.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы была принята 27 января 1999 г.<sup>7</sup> Конвенция состоит из 42 статей, содержащихся в 5 разделах, соответственно:

- раздел I - использование терминов;
- раздел II - меры, принимаемые на национальном уровне (ст. 2 “Активный подкуп национальных государственных должностных лиц”;

ст. 3 “Пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц”; ст. 4 - “Подкуп членов государственных национальных собраний”; ст. 5 “Подкуп иностранных государственных должностных лиц”; ст. 6 “Подкуп членов иностранных государственных собраний”; ст. 7 “Активный подкуп в частном секторе”; ст. 8 “Пассивный подкуп в частном секторе”; ст. 9 “Подкуп должностных лиц международных организаций”; ст. 10 “Подкуп членов международных парламентских собраний”; ст. 11 “Подкуп судей и должностных лиц международных судов”; ст. 12 “Использование служебного положения в корыстных целях”; ст. 13 “Отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией”; ст. 14 “Преступления, касающиеся операций со счетами”; ст. 15 “Соучастие”);

- раздел III - контроль за выполнением;
- раздел IV - международное сотрудничество;
- раздел V - заключительные положения.

Согласно ст. 24 мониторинг выполнения государствами - участниками Конвенции осуществляется Группой государств против коррупции (ГРЕКО)<sup>8</sup>. Основной целью ГРЕКО является улучшение способности ее членов бороться с коррупцией через динамический процесс взаимной оценки. Это помогает обнаружить недостатки национальной антикоррупционной политики, побуждая проведение необходимых законодательных, институциональных и практических реформ. ГРЕКО также предоставляет платформу для обмена положительным опытом в области предупреждения и выявления коррупции.

ГРЕКО проводит мониторинг в соответствии с процедурой “горизонтальной” оценки в рамках оценочного раунда<sup>9</sup>, и после проведения мониторинга государству даются рекомендации<sup>10</sup>. В настоящее время проходит пятый раунд оценки, который был запущен 20 марта 2017 г., тематика раунда: предотвращение коррупции и содействие целостности в центральных органах власти и правоохранительных органах<sup>11</sup>.

Важнейшим международным правовым инструментом по борьбе с коррупцией, принятым в рамках Организации Экономического Сотрудничества и Развития, является Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, приня-

тая ОЭСР 21 ноября 1997 г.<sup>12</sup> Конвенция состоит из 17 статей<sup>13</sup>.

Мониторинг осуществления и соблюдения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках проводит рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством<sup>14</sup>. Как отмечают в отношении рабочей группы авторы монографии «Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление»: «...Нельзя не согласиться, что механизм таких проверок позволяет более успешно и гибко обеспечивать соблюдение странами-участницами взаимных обязательств, вытекающих из задачи реализации положений Конвенции»<sup>15</sup>.

Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией была принята Организацией американских государств 29 марта 1996 г. Конвенция состоит из 28 статей. Статья 2 определяет цели документа, а именно: поощрение и укрепление развития каждым государством-участником необходимых механизмов для предупреждения, выявления, наказания и искоренения коррупции (ст. 2, п. 1); поощрение, содействие и регулирование сотрудничества среди государств-участников для обеспечения эффективности мер и действий по предотвращению, обнаружению, наказанию и искоренению коррупции при осуществлении публичных полномочий и действий (ст. 2, п. 2).

Статья 6 Конвенции закрепляет следующие коррупционные действия:

а) вымогательство или принятие, прямо или косвенно, правительственным чиновником или лицом, выполняющим публичные полномочия, какого-либо предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды, таких как подарки, обещания или преимущества для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или бездействие при выполнении им своих публичных полномочий;

б) предложение или предоставление, прямо или косвенно, правительственным чиновником или лицом, выполняющим публичные полномочия, какого-либо предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды, таких как подарки, обещания или преимущества для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или бездействие при выполнении им своих публичных полномочий;

с) любое действие или бездействие при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, выполняющим публичные полномочия, с целью незаконного получения выгоды для себя или для третьих лиц;

д) мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате любого из действий, упомянутых в настоящей статье;

е) или каким-либо иным образом, в совершении или попытке совершения какого-либо из действий, упомянутых в настоящей статье, или в любом сотрудничестве, или заговоре с целью совершения какого-либо из действий, упомянутых в настоящей статье.

Коррупционным актом, согласно ст. 8 Конвенции, является транснациональный подкуп. Статья закрепляет, что в соответствии с Конституцией и основополагающими принципами своей правовой системы каждое государство-участник должно запрещать и осуществлять наказание своих граждан, лиц, имеющих место жительства на его территории, и предприятий, расположенных на его территории, за предложение или предоставление, прямо или косвенно, правительственным чиновникам другого государства любого предмета, имеющего денежную стоимость, или иной выгоды, таких как подарки, обещание или преимущество, в связи с экономической или коммерческой сделкой в обмен на любое действие или бездействие при исполнении государственной функции должностного лица.

Среди тех государств-участников, которые признали транснациональный подкуп преступлением, такое преступление считается актом коррупции в соответствии с Конвенцией. Любое государство-участник, которое не признало транснациональный подкуп преступлением в той мере, в какой это позволяет его законодательство, оказывает помощь и содействие в связи с этим преступлением, как это предусмотрено Конвенцией.

Согласно ст. 9 коррупционным актом признается незаконное обогащение. Статья закрепила, что с учетом своей Конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник, которое еще не сделало этого, принимает необходимые меры для установления в своем законодательстве в качестве преступления значительного увеличения ак-

тивов государственного должностного лица, которое он не может разумно объяснить в связи с его законным заработком в ходе выполнения своих функций.

Среди тех государств-участников, которые признали незаконное обогащение преступлением, такое преступление считается актом коррупции в соответствии с Конвенцией. Любое государство-участник, которое не признало незаконное обогащение преступлением в той мере, в какой это позволяет его законодательство, оказывает помощь и содействие в связи с этим преступлением, как это предусмотрено Конвенцией.

Механизм по оценке имплементации (the Mechanism for Follow-Up on the Implementation - MESICIC) Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией был создан в 2002 г. Его целями являются: поощрение имплементации и помощь в достижении целей, определенных Конвенцией; оказание содействия по вопросам технического взаимодействия; обмен информацией, опытом и лучшими практиками; гармонизация законодательства государств-участников.

Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней была принята главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г.<sup>16</sup> Конвенция состоит из 28 статей<sup>17</sup>.

Среди целей, обозначенных Конвенцией, можно выделить:

- поощрение и укрепление развития в Африке каждым государством-участником механизмов, требуемых для предотвращения, выявления, наказания и искоренения коррупции и подобных деяний в публичном и частном секторах;

- поощрение, содействие и регулирование сотрудничества среди государств-участников по обеспечению эффективности мер и действий по предотвращению, выявлению, наказанию и искоренению коррупции и подобных деяний в Африке;

- координация и гармонизация политики и законодательства между государствами-участниками для целей предотвращения, выявления, наказания и искоренения коррупции на континенте;

- поощрение социально-экономического развития путем устранения препятствий в пользовании экономическими, социальными, культурными, а также гражданскими и политическими правами;

- создание необходимых условий для поощрения транспарентности и отчетности в управлении публичными делами.

Статья 22 закрепила создание контрольного механизма - Управления советников по вопросам коррупции (Advisory Board on corruption). Основными функциями данного механизма являются: поощрение и поддержка принятия и применения антикоррупционных мер на континенте; сбор и документирование информации по природе и объему коррупции и подобных преступлений в Африке; развитие методологии для анализа природы и расширения коррупции в Африке и распространение информации о негативном влиянии коррупции и подобных преступлений; развитие и поощрение принятия кодексов поведения для публичных должностных лиц и др.

Таким образом, очевидно, что работа по противодействию коррупции ведется и должна продолжаться при активном содействии соответствующих международных правовых механизмов.

<sup>1</sup> См.: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / Т.А. Едкова [и др.]; отв. ред. Ю.А. Тихомиров / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2013. С. 10.

<sup>2</sup> Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 г. Была ратифицирована Российской Федерацией 8 марта 2006 г.

<sup>3</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).

<sup>4</sup> URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>.

<sup>5</sup> URL: <http://www.unodc.org>.

<sup>6</sup> Указанный перечень не является исчерпывающим.

<sup>7</sup> Конвенция вступила в силу 1 июля 2002 г. Россия ратифицировала Конвенцию 4 октября 2006 г.

<sup>8</sup> URL: <https://www.coe.int/en/web/greco>.

<sup>9</sup> URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

<sup>10</sup> Первый оценочный раунд состоялся с 2000 по 2002 г., тематика: независимость, специализация и средства национальных органов, занимающихся предотвращением и борьбой с коррупцией; второй оценочный раунд проходил с 2003 по 2006 г., тематика: идентификация, наложение ареста и конфискация незаконных доходов, предотвращение и обнаружение коррупции при осуществлении публичного управления и предотв-

ращение использования юридических лиц в качестве прикрытия коррупции; третий оценочный раунд был запущен в январе 2007 г., тематика: действия, предусмотренные Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), ее дополнительным протоколом (ETS 191) и руководящим принципом 2 (GPC 2), прозрачность финансирования партий в соответствии с рекомендацией Комитета Министров государствам-членам в отношении общих правил против коррупции в финансировании политических партий и выборных компаний (Rec (2003) 4); четвертый оценочный раунд был запущен в январе 2012 г., тематика: предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров.

<sup>11</sup> URL: <https://rm.coe.int/1680700266>.

<sup>12</sup> Конвенция вступила в силу 15 февраля 1999 г. Россия ратифицировала Конвенцию 1 февраля 2012 г.

<sup>13</sup> URL: [http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf).

<sup>14</sup> URL: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>.

<sup>15</sup> Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография / Н.А. Абузярова [и др.] ; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Юридическая фирма "Контракт". Москва, 2013. С.236.

<sup>16</sup> Конвенция вступила в силу 5 августа 2006 г.

<sup>17</sup> URL: [https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028\\_-\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_preventing\\_and\\_combating\\_corruption\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf).

*Поступила в редакцию 05.07.2017 г.*