

Е.В. Охотский

СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ПРИНЦИПЫ, ПРИОРИТЕТЫ

В статье представлена попытка научной систематизации базовых характеристик, целей, задач, принципов и результативности сложившейся системы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. В своем научном анализе автор исходит из того, что международное антикоррупционное взаимодействие носит разноплановый и многоуровневый характер, представляет собой комплекс отношений универсального общемирового, регионального и межстранового уровня, реализуется в режиме тесного международного взаимодействия между субъектами глобального управления, межправительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями, иными структурами и институтами. Показано, что коррупционные девиации сегодня вышли на передний план в перечне приоритетных направлений в борьбе не только с национальной, но и транснациональной преступностью. Такое сотрудничество включает в себя согласованную антикоррупционную политику, стратегию и тактику, выработку и ратификацию соответствующих международных договоров, их включение в законодательство отдельных государств и последующую реализацию с учетом национальных условий, имеющихся возможностей и сложившихся традиций. Учитывается также объективная реальность того, что коррупция в современном мире превратилась в трансграничную, в хорошо организованную противоправную деятельность, неуклонно расширяющую сферу своего негативного влияния. Поэтому требует к себе самого пристального внимания со стороны правительственных инстанций, правоохранительных структур и соответствующих международных институтов. В заключительной части статьи оценена роль и анализируются особенности стратегического курса Российской Федерации и ее правоохранительных органов в системе международного антикоррупционного взаимодействия, представлен политико-правовой механизм и управленческие инструменты реализации соответствующих

Охотский Евгений Васильевич — доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления факультета управления и политики МГИМО МИД России, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса; *e-mail*: e.ohotskii@mail.ru

международных конвенций, договоров и соглашений. Обращается также внимание на проблему экспорта коррупции.

Основной вывод: антикоррупционные меры, если рассчитывать на их эффективность, должны быть политически, юридически и экономически хорошо обоснованными, должны реализовываться системно и в непрерывном режиме, органически сочетаться с консолидированными действиями в глобальном масштабе.

Ключевые слова: государство, коррупция, антикоррупционные стандарты, зоны повышенного коррупционного риска, законность, конвенция, международное сотрудничество, противодействие коррупции, формы международного сотрудничества, управление, эффективность.

The article attempts to systematize the basic characteristics, goals, objectives, principles and effectiveness of the existing system of international cooperation in the field of combating corruption. In his scientific analysis, the author proceeds from the fact that the international anti-corruption cooperation is diverse and multi-level, is a set of universal relations of global, regional and cross-country level, is implemented in the mode of close international cooperation between the subjects of global governance, intergovernmental and non-governmental organizations, transnational corporations, other structures and institutions. It is shown that corruption deviations have now come to the fore in the list of priority areas in the fight not only against national but also transnational crime. Such cooperation includes a coordinated anti-corruption policy, strategy and tactics, the elaboration and ratification of relevant international agreements and treaties, their incorporation into the legislation of individual States and their subsequent implementation, taking into account national conditions, opportunities and traditions. It also takes into account the objective reality that corruption in the modern world has become a cross-border, well-organized illegal activity, steadily expanding the scope of its negative impact. It therefore requires the utmost attention from the highest levels of government, law enforcement agencies and relevant international institutions. The final part of the article assesses the role and analyzes the features of the strategic course of the Russian Federation and its law enforcement agencies in the system of international anti-corruption cooperation, presents the political and legal mechanism and management tools for the implementation of relevant international conventions, treaties and agreements. Attention is also drawn to the problem of corruption export.

The main conclusion is that anti-corruption measures, if they are to be effective, must be politically, legally and economically well-grounded, must be implemented systematically and continuously, organically combined with consolidated actions on a global scale.

Keywords: state, corruption, anti-corruption standards, areas of high corruption risk, legality, convention, international cooperation, anti-corruption, forms of international cooperation, management, efficiency.

Система антикоррупционного сотрудничества: цели, задачи, приоритеты

Коррупция — это не просто издержки или некоторое отклонение от нормы, как кому-то это представляется, а крайне опасное для общества преступно-аморальное явление, причиняющее невосполнимый политический, финансово-экономический и моральный вред национальным интересам, государству, бизнесу, конкретным компаниям и гражданам. Коррупция давно преодолела локальные государственные границы, приобрела крупномасштабный транснациональный характер. В становящемся «мировом обществе риска»¹ положение дел с коррупцией и противодействием ее негативным проявлениям стало радикально меняться — сказываются противоречивость саморазвития социума, последствия усложняющейся динамики развития человеческих сообществ, обретения ими новых качеств жизнедеятельности. Во многих странах коррупция превратилась в системное явление, причиняющее невосполнимый экономический, политический и моральный вред не только национальным интересам, конкретным компаниям и гражданам, но и интересам мирового сообщества в целом. Появились даже государства, которые практически полностью оказались под властью коррупционного контроля. Поэтому борьба с коррупцией не может не носить комплексно-всеобъемлющий, хорошо скоординированный в международном аспекте характер. При этом следует учитывать непростые нравы современного международного правопорядка, порождающего новые модели коррупционного влияния и изощренные формы «жесткого проталкивания своих интересов»².

Если раньше противодействие коррупции было проблемой внутреннего национально-государственного уровня, то в настоящее время коррупция приобрела беспрецедентные масштабы и стала предметом внимания всего международного сообщества. Все понимают, что сегодня ограничиваться внутренними, тем более разрозненными антикоррупционными усилиями невозможно и стратегически бесперспективно. Обеспечить победу можно только общими усилиями, при наличии твердой политической воли, гибкого законодательства и должного понимания того, что непримиримость к коррупции — неотъемлемый фактор утверждения права, демократии и социальной справедливости. Демократия и

¹ Beck U. *World at Risk*. Cambridge: Polity Press, 2010.

² Медведев Д.А. Россия–2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.

законность, власть и ответственность, совесть того, кто управляет, и совет тех, кем управляют, должны быть предельно интегрированными, поскольку только взаимная ответственность и здоровые нравы формируют по-настоящему «благополучное общество»³.

Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции является объективно обусловленным процессом взаимодействия соответствующих уполномоченных на это органов, организаций и учреждений. В этом ряду немало международных правительственных и неправительственных объединений, межгосударственных и транснациональных организаций. Определены их статус, цели и задачи, обозначены основные направления деятельности и средства реализации намеченного. Свое место занимают соответствующие международные исследования⁴. И все это с учетом необходимости единой антикоррупционной стратегии, гибкого ее правового обеспечения, действенного контроля реализации принятых решений.

Целевые установки также достаточно прозрачны — межстрановое согласование планов и дорожных карт противодействия коррупции, выявление зон повышенного коррупционного риска, пресечение деятельности корыстно-преступных сообществ, поиск, выявление имущества, полученного противоправным путем и его возвращение законным собственникам, нейтрализация или минимизация негативных социальных последствий коррупции. В этом же ряду принятие специальных международных программ, заключение международных договоров и соглашений, имплементация в национальное законодательство норм международного антикоррупционного права, контрольно-аналитические, информационно-пропагандистские и силовые мероприятия.

Такая система гарантирует достаточно высокий уровень международно-скоординированной политической, правоприменительной, информационно-аналитической и аудиторской деятельности. Главное, чтобы предпринимаемые усилия соответствовали принципам законности, добровольности, невмешательства во внутренние дела государств-партнеров, взаимности и транспарентности, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, стабильности.

³ Абдулатипов Р. Авторитет разума (О философии разумной практики). М.: Славянский диалог, 1999.

⁴ *Gacheri Kamunde N.* The Crime of Illicit Enrichment Under International Anti-Corruption Legal Regime. URL: <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=426> (дата обращения: 20.06.2019).

Становление и структурное оформление системы международного антикоррупционного сотрудничества

Формирование системы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции имеет свою логику, свою историю и свои особенности. Было время, когда коррупция воспринималась как нечто обыденное и в глобальном плане представлялась как не особо опасное явление. В советские времена указанная проблематика была практически вне внимания партийных структур, правоохранительных органов и общественности. Признавая вредность коррупции, на вооружение, тем не менее, была взята так называемая стратегия «сознательной пассивности», не требующая никаких особых организационных, политических, материальных и интеллектуальных затрат. Не была коррупция также предметом специальных научных исследований, считалась явлением, присутствующим лишь классово-буржуазному обществу, а по отношению к социализму трактовалась всего лишь как фоновое-девиантное явление, сущностно не характерное для социалистического строя. А значит, не заслуживающее какого-то особого реагирования. Господствовала убежденность, что коррупция исчезнет сама по себе по мере продвижения страны и мирового сообщества по пути социалистических преобразований и победы коммунистических идеалов.

В результате целые пласты противоправных и аморальных корыстно мотивированных отношений оставались вне внимания политического руководства, правительственных структур и широкой общественности. Это, в конечном итоге, привело к тому, что коррупция вышла из-под контроля и в процессе перестроенного обновления и рыночных преобразований превратилась в системное явление, стала почти привычным обыденным явлением. Достигнув же порогового предела, породила серьезные дисфункции государственного управления, его правового, кадрового и финансового обеспечения. Господствующие позиции заняла так называемая «культура корысти». Поэтому вовсе не удивительно, что коррупционер, обладая реальными статусно-властными преимуществами и серьезными денежными ресурсами, не особенно опасается ответственности, не боится декларирований, тем более если контрольные функции реализуются в формально-бюрократическом режиме.

Международные механизмы и глобальные правовые стандарты противодействия коррупции по историческим меркам стали формироваться относительно недавно. На первом этапе (1950–1960 гг.)

основное внимание акцентировалось на проблемах борьбы с подкупом должностных лиц сферы транснациональных финансовых операций. Но уже тогда многие государства проблему коррупции, особенно элитного уровня воспринимали достаточно серьезно и ставили в перечень приоритетных направлений своей правовой политики. Постепенно пришло также понимание того, что коррупция не только коварное, далеко не прямолинейное, а весьма опасное, многоликое явление, что под понятие коррупции подпадает не только взятничество и лихоимство, не только подкуп и вымогательство, а более широкий круг противоправных деяний корыстного содержания. В их число включаются непотизм, протекционизм, теневой лоббизм, отмыwanie средств, полученных незаконным путем, создание неправительственных структур для коррупционного разложения правящей элиты, бизнеса и бюрократии.

Второй этап относится к семидесятым-восьмидесятым годам прошлого века, когда предпринимались первые шаги по разработке международных соглашений по финансово-экономическому сотрудничеству и антикоррупционной защите инвестиций, борьбе с наиболее опасными корыстно-коррупционными практиками. 15 декабря 1975 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюцию под № 3514 против подкупа в международных коммерческих сделках. Именно в это время создается Международная ассоциация развития (IDA), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (ICSID), Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (MIGA). С 1968 г. начал функционировать Исследовательский Институт ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ). Формирование указанных структур было прямой реакцией на процесс обострения конфликтности интересов и институционализации коррупции, закрепления коррупционно-корыстных практик в достаточно организационно устойчивых формах не только на национальном, но и международном уровне.

Третий этап (девяностые годы) характеризуется активной научной разработкой коррупционной проблематики. В соответствии с требованиями резолюции VIII Конгресса ООН (1990 г.) «Коррупция в сфере государственного управления» разрабатывается научно-понятийный аппарат, исследуются причины, источники и формы коррупционных правонарушений, формируются политико-правовые основы и отрабатывается инструментарий противодействия коррупционной преступности. Впервые на международно-правовом уровне были определены признаки и составы коррупцион-

ных преступлений в форме взяточничества, вымогательства и коррупционного мошенничества. Однако понятие «коррупция», «коррупциогенный фактор», «транснациональная коррупция», а тем более «коррупционные риски», «конфликт интересов», «режим урегулирования конфликтной ситуации» в то время еще не были всесторонне обоснованными, устоявшимся и общепризнанными. Наука, политическая и управленческая практика ограничивались в основном трактовкой коррупции в смысле «использования должностных полномочий или злоупотребление ими в личных целях» (Всемирный Банк) и «поведения лица, которое имеет поручение от государства или негосударственного образования и использует это поручение для незаконных выгод для себя» (Рабочая группа Совета Европы).

Многое изменилось в связи с принятием Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 1996 г. Резолюции A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией», Резолюции A/RES/51/191 от 16 декабря 1996 г. «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» и утверждением «Международного кодекса поведения государственных должностных лиц». Этапным событием стало подписание Конвенции ООН от 15 ноября 2000 г. «Против транснациональной организованной преступности», нормы которой в последующем были практически дословно перенесены в другие документы международной компетенции. В 2001 г. в рамках Глобальной программы ООН против коррупции был принят «Антикоррупционный набор инструментов» с практически исчерпывающим перечнем и соответствующим описанием коррупционно-корыстных деяний от взятки и корыстных растрат, до фаворитизма, кумовства и nepотизма.

Важную миссию в формировании антикоррупционной стратегии взяли на себя Международный валютный фонд (IMF), Всемирный банк (World Bank), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (ICSID), Всемирная торговая организация (WTO), Глобальный форум по праву, справедливости и развитию (GFLJD). Международное кредитование, транши и субсидии были поставлены в прямую зависимость от эффективности государства в сфере борьбы с коррупционными злоупотреблениями.

Четвертый этап ознаменован принятием Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Конвенции против коррупции (UNCAC), которая сегодня справедливо квалифицируется как международно-правовой фундамент антикоррупционной политики

глобального уровня⁵. Одновременно была учреждена Конференция государств-участников Конвенции (CoSP), основной задачей которой является мониторинговый анализ ситуации и выработка рекомендации по реализации установлений Конвенции как универсального антикоррупционного инструмента. Было сформировано также несколько межправительственных рабочих групп открытого состава: по анализу практики имплементации конвенциональных норм в национальное законодательство, предотвращению коррупции, решению организационных проблем международного сотрудничества, по возврату активов коррупционно-преступного происхождения его законному владельцу.

Итог предпринимаемых усилий впечатляющий: международное взаимодействие приобрело стратегически ориентированный, многоуровневый, глубоко эшелонированный и пространственно всеохватывающий характер. Сложилось четкое понимание того, что успешно противостоять коррупции можно только совместными и вполне конкретными усилиями. При наличии, конечно, доброй воли, взаимной заинтересованности и профессионализма, а также «органического единства политик, концепций и государственных программ, связанных международным правом»⁶. Все больше внимания уделяется не общедекларативным, а практически-прикладным вопросам и конкретным антикоррупционным стандартам. Широко стали практиковаться технологии «мягкой силы» — международные комплексные антикоррупционные программы, этические кодексы ведения бизнеса и служебного поведения, публичные аналитические доклады, дипломатическое воздействие, пропагандистские меры. Параллельно наладили мониторинговый анализ эффективности принятых решений, ужесточили контроль использования кредитных средств и целевых грантов. Вошли в практику международные научно-практические конференции и круглые столы с участием парламентариев, государственных и политических деятелей, представителей финансово-банковских структур, бизнеса и ведущих ученых-экспертов. Примером может служить Евразийский антикоррупционный форум, который с 2012 г. ежегодно проводится в Москве на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Предмет форума — правовые антикоррупционные инновации, организаци-

⁵ Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. Монография. М.: Экономика, 2011.

⁶ Hart H.L.A. The Concept of Law. 4th ed., Oxford university press, 2004.

онно-управленческие стандарты, воспитательно-просветительские и международные программы борьбы с коррупцией.

Достаточно эффективно функционируют и другие международные антикоррупционные институты. Их немало, они разные как по своему правовому статусу, полномочиям, целям и задачам, так и интеллектуально-кадровому потенциалу, финансовым возможностям, авторитету и влиянию⁷. Интегрирующую роль играют Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) и глобальная сеть ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций (UNDP), Венецианская комиссия Совета Европы. Ими инициировано немало документов глобальной антикоррупционной направленности. В том числе Резолюция A/RES/3514(XXX) от 15 декабря 1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами».

Проблематика глобальной коррупции активизировала также деятельность научного сообщества. В 2002 г. в дополнение к действующим научным центрам разной ведомственной принадлежности был учрежден Всемирный антикриминальный и антитеррористический форум (ВААФ). Более гибкой стала сеть исследовательских институтов по изучению проблем транснациональной преступности и коррупции (TRACCC). О серьезности намерений свидетельствует практическая деятельность Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC), особенно в области борьбы с отмыванием преступных доходов, незаконным оборотом культурных ценностей и коррупционными злоупотреблениями в бюджетной сфере и транснациональном бизнесе, с экспортом коррупции, использованием коррупционных схем в целях дискредитации правительств и разрушения государственных систем. Основные работы направлены на анализ проблем, выявление и распространение лучшего опыта, профессионально-образовательную, консультативно-методическую и техническую помощь. Многое по линии UNODC реализуется посредством разветвленной сети региональных и полевых консультационных центров, организации специальных учебных программ для следователей, прокуроров, сотрудников судебных и правоохранительных органов, направ-

⁷ Охотский Е.В. Правовые основы и механизмы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2. С. 131–137.

ления опытных консультантов в рабочие группы, занимающиеся антикоррупционным законодательством.

Достаточно эффективно функционируют и другие международные институты, в том числе Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Россия в ОЭСР не входит, но, учитывая ее авторитет и влияние, принимает ее рекомендации, старается действовать в соответствии с апробированными ОЭСР стандартами⁸. Особенно если это касается злоупотреблений в сфере государственных закупок, аудита международных деловых операций, отработки инструментов противодействия коррупционным злоупотреблениям при финансировании политических партий и проведении избирательных кампаний.

Не менее полезен опыт Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег FATF — специальной структуры по противодействию коррупции в сфере финансов. Ее главным предназначением является борьба с легализацией незаконно нажитых капиталов, закрытие международных финансовых лазеек для уклонения от уплаты налогов, разрушение финансово-экономических преступных потоков. В перечне ее статусных полномочий нахо-

⁸ В ОЭСР в 1990 г. был создан Центр по сотрудничеству со странами с переходной экономикой, который в том числе стал координировать взаимодействие различных директоров ОЭСР с Россией. Декларация о сотрудничестве между Россией и ОЭСР была подписана 8 июня 1994 г. Тут же была также утверждена соответствующая Рабочая программа и дорожная карта переговоров. Начал функционировать Комитет по связям между Россией и ОЭСР. Была также создана Межведомственная комиссия во главе с заместителем министра иностранных дел России по обеспечению переговоров о вступлении России в ОЭСР. В России функционирует московский офис ОЭСР. После вступления России в ВТО были сняты формальные препоны на пути вступления России в Организацию. К 2007 г. Россия стала наблюдателем в 20 комитетах и рабочих группах ОЭСР. В январе 2013 г. состоялся рабочий визит Генерального секретаря ОЭСР в Москву, в рамках которого состоялись переговоры на самом высоком политическом уровне, были достигнуты договоренности об усилении законодательной поддержки процесса вступления России в Организацию. Тем не менее, 12 марта 2014 г. в связи с событиями на Украине на закрытом заседании Совет ОЭСР было принято решение о приостановлении переговорного процесса с Россией. С 2014 г. представители России не приглашаются к участию в ежегодных министерских встречах в рамках ОЭСР. При этом Россия принимает участие в рабочих органах ОЭСР на экспертном уровне, не прекратились также политические контакты с руководством Организации. Полномасштабное восстановление переговорного процесса о вступлении России в Организацию в обозримом будущем маловероятно. См.: Россия и Организация экономического сотрудничества и развития. mid.ru>rossiia-v.rossiiu-ispecializirovannye.oesr (дата обращения: 26.06.2019).

дятся финансовая поддержка; методическая и экспертная помощь; построение международных рейтингов; принуждение к переходу на путь законности и правового рыночного развития. Проблемы коррупции стали также обсуждаться на полях различных международных форумов. В процессе решения общих внешнеполитических и экономических проблем затрагиваются вопросы элитной коррупции и преступности в особо крупных размерах в финансовой сфере, сокрытия богатств, приобретенных незаконным путем, возврата незаконно присвоенных активов их законному владельцу, прозрачности закупок⁹.

Не остается в стороне и наука. Ученые помогают соответствующей аналитикой, организуют международные конференции и круглые столы, предлагают свои проекты и рекомендации, разрабатывают соответствующие методические пособия. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предложили оригинальную программу международного научного мониторинга проявлений коррупции — MONCOR. Большой интерес в экспертном сообществе вызвала его модель оценки коррупционных практик под названием «Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения». Традиционным стал ежегодно организуемый Евразийский антикоррупционный форум, предмет которого — правовые инновации, организационно-управленческие стандарты, воспитательно-просветительские и международные аспекты борьбы с коррупцией.

Достаточно высоким уровнем доверия обладает неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции «Transparency International». В рамках имеющихся политических возможностей и интеллектуально-кадровых ресурсов активно функционируют специально уполномоченные международные финансово-экономические институты, на ведущих позициях среди которых находятся научно-аналитические центры Международного валютного фонда, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития. Высокой практической значимостью обладают их доклады и аналитические материалы по институциональным основам борьбы с коррупцией, оценке активности гражданского общества, анализу роли СМИ и

⁹ Department for International Cooperation // <http://www.acas.rs/organization/departement-for-international-cooperation/> VI International Anti-corruption Conference (дата обращения: 26.06.2019).

неправительственных организаций, эффективности хозяйственного менеджмента и его правовой чистоты, прозрачность бюджетного процесса и налогового администрирования¹⁰.

Существенных подвижек удалось добиться также по линии региональных международных организаций — Совета Европы с его Конгрессом, Комитетом Министров, ПАСЕ и ЕСПЧ, Европейского Союза (ЕС) — крупнейшего интеграционного объединения европейских государств — международного договора, учрежденного в целях регулирования отношений между государствами, ранее входившими в состав СССР, Организации Американских Государств (ОАГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), активно содействующей эффективному сотрудничеству стран-участниц в политической, правовой, торгово-экономической и научно-технической сферах. Итогом общих усилий стало принятие целого ряда важных резолюций региональной политической силы. В числе важнейших — «Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» от 8 ноября 1990 г., Конвенция «О защите финансовых интересов Европейского Союза» от 26 июля 1995 г., протоколы от 27 сентября 1996 г. «О коррупции в Сообществе» и «Об отмывании капиталов», «Программа действий против коррупции» от 9 декабря 1996 г. В рамках межправительственного сотрудничества на базе Маастрихтских соглашений 1997г. подписана Конвенция «О борьбе против коррупции, к которой причастны служащие Европейских сообществ и служащие государств — членов Европейского Союза». В этом же ряду Конвенция СЕ «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27 января 1999 г., к которой присоединилось 43 государства, в том числе Российская Федерация. Свое место заняло Рамочное решение «О борьбе с коррупцией в частном секторе» от 22 июля 2003 г.

В указанных документах представлен понятийный аппарат, соответствующим образом структурированы отдельные виды и составы коррупционных преступлений. В аналитическом ключе исследуются условия и причины коррупции — концентрация власти, экспансия управления, профессиональная слабость фискальных служб, политизация торговых межгосударственных отношений, протекционизм, отсутствие должной свободы средств массовой информации, деградация правового сознания общества, толерантное

¹⁰ Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, D. C., 2000.

отношение к коррупции, безнаказанность, несовершенство государственного администрирования¹¹. Практически во всех документах сделан акцент на том, что «коррупция выступает главной угрозой национальной безопасности», а в Хартии европейской безопасности коррупция представлена как «большая угроза общим ценностям», порождающая нестабильность, разрушающе затрагивающая все базовые аспекты экономического и человеческого измерения. Отсюда взаимные обязательства наращивать усилия по борьбе с коррупцией, содействовать формированию позитивных основ для формирования надлежащих структур и практик государственного управления.

Полномочия по контролю реализации принятых документов возложены на соответствующие структуры Группы государств по борьбе с коррупцией (GRECO). Работа Группы структурирована по тематическим раундам оценки качества и эффективности реализации Конвенции. В рамках каждого раунда (пятилетний цикл) исследуется определенный блок наиболее важных аспектов антикоррупционной деятельности. Процесс мониторинга поделен на два раунда: первый (2010–2015 гг.) включает в себя обзор хода осуществления Конвенции по вопросам криминализации коррупции, правоприменения и международного сотрудничества; второй (2015–2020 гг.) касается вопросов превентивных мер и технологий возвращения коррупционно нажитых активов. По инициативе GRECO исследуются вопросы пожертвований, финансирования по-

¹¹ Достаточно детальный анализ затронутой проблематики, в том числе системно-корреляционный анализ международного и национального антикоррупционного законодательства и соответствующих управленческих практик представлен в работах: *Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2006; Shelley Louise I. Transnational Organized Crime: an Imminent Threat to the Nation-state? — Journal of International Affairs. V. 48. 1995; Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в Российской Федерации. Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой и А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015; Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт. Монография / Под ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017; Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения. Научно-методическое пособие / Под ред. В.Н. Южакова и А.М. Цирина. М.: ИНФРА-М, 2016; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. Монография / Под ред. О.М. Тиунова. М.: ИД «Юриспруденция», 2012; Противодействие коррупции: новые вызовы. Монография. М.: ИЗиСП и ИНФРА-М, 2016; Шапкова А.В. Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов. Практика корпоративного управления. М.: Аспект Пресс, 2014.*

литических партий, действенности мер по исключению предоставления политическим партиям займов в обход легитимных правил финансирования, обеспечения независимого аудита политической деятельности. Проводятся взаимные экспертные исследования с осуществлением визитов для предметного изучения (обзора) ситуации с коррупцией в оцениваемой стране, подготавливаются оценочные доклады, разрабатываются рекомендации институционального и практического характера. Ряд антикоррупционных инициатив осуществляется совместно с Еврокомиссией и Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF). Немало актов антикоррупционной направленности принято на уровне стран-участников Содружества Независимых Государств (СНГ).

Не остаются в стороне также международные неправительственные организации — научные и информационно-аналитические центры, частные радио- и телеведущие компании, формальные и неформальные антикоррупционные сети. Деятельность такого рода структур (с участием опытных юристов, социологов, политологов и экспертов-экономистов) сконцентрирована на научно-исследовательских, информационных и образовательных проектах международного уровня, что позволяет объединить научный потенциал и на этой основе обеспечить соответствующий научно-информационный синергетический эффект. Для объективности оценок используются такие инструменты, как «индекс восприятия коррупции», «индекс взяточдателей», «индекс непрозрачности», «барометр мировой коррупции». В итоге в мире сложилась адекватная современным вызовам система управления и правового обеспечения глобальной антикоррупционной практики: введены в действие конвенции универсального общемирового уровня, приняты необходимые региональные международно-правовые акты и соответствующие им документы на уровне национального законодательства. Отработаны соответствующие механизмы правоприменения и правореализации. В совокупности все это образует глобальную систему противодействия коррупции.

Тем не менее, нельзя не видеть, что объединение усилий различных государств и международных структур на антикоррупционном направлении не всегда эффективно и не во всем соответствует современным требованиям. Многие ее звенья работают формально, своевременно не улавливают симптомы и не нейтрализуют реальные проявления коррупционной болезни. В результате негативы нарастают, влияние финансово-экономических кризисов, политиче-

ского протекционизма и санкционных дискриминаций становится все более плотным, многие государства остаются в зоне повышенного коррупционного риска. Усугубляет ситуацию также то, что в борьбу с коррупцией подключаются неинституционализованные субъекты, которые выдают себя, не являясь таковыми, за «истинных борцов с коррупцией», что существенно снижает эффективность борьбы с коррупционной патологией.

В итоге, не только реальные коррупционные деяния, но и инсценирование коррупции становится реальностью современного политического ландшафта, чем цинично пользуются коррупционеры. Обывателю же отличить событие реальной корысти от инсценированной коррупции как не-события¹² подчас весьма непросто, люди легко поддаются пропагандистскому воздействию «митинговых борцов с коррупцией». Именно этот аспект проблемы, как нам представляется, имел в виду Президент Российской Федерации, когда в Послании Федеральному Собранию 2016 г. призвал не поддаваться в пылу борьбы с коррупцией и бюрократизмом на провокации, не смешивать реальные дела с бурными информационными шумами вокруг корыстных злоупотребления и резонансных случаев коррупционной преступности. Борьба с коррупцией — это не шоу, она требует профессионализма, серьёзности и ответственности и только в этом случае она даст результат, получит широкую поддержку со стороны общества¹³. С такой постановкой вопроса трудно не согласиться.

Активная позиция Российской Федерации: первые результаты и перспективы

Примеров конкретных и достаточно продуктивных международных антикоррупционных проектов немало. В том числе с участием Российской Федерации. Наша страна является участницей практически всех значимых инициатив антикоррупционного содержания, заключила сотни двух- и многосторонних соглашений на предмет стратегического и оперативного взаимодействия с иностранными партнерами на антикоррупционном направлении. На вооружение взяты все наиболее действенные международные стандарты и межстрановые методики измерения коррупции в

¹² *Baudrillard J.* The Gulf War did not Take Place. Bloomington: Indiana University Press, 1995.

¹³ *Путин В.В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года.

разреze разных оценочных индексов, инициируется проведение различного рода международных мероприятий. Большое значение придается участию в обзорном механизме реализации Конвенции ООН против коррупции¹⁴. Тем более, что целью такого рода обзоров являются не санкции и не политические выводы, а практическое содействие решению задач по нейтрализации факторов торможения, предотвращение возникновения новых очагов коррупционной опасности, оказание необходимой аналитической, организационной и технической помощи.

Главные направления деятельности на будущее в международном аспекте определены «Национальной стратегией противодействия коррупции» (введена в действие указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460). Они включают: а) развитие национального антикоррупционного законодательства и активизацию участия страны в соответствующих международных и межгосударственных структурах; б) реформирование международной составляющей кредитно-финансовых отношений; в) активизацию сотрудничества по линии прокуратуры, правоохранительных и контрольно-счетных органов; г) усиление надзора в сфере международной торговли ценными бумагами; д) деофшоризацию экономики; е) совершенствование общественного контроля с использованием гибкого общественного антикоррупционного мониторинга.

В нашем активе содержатся также современное антикоррупционное законодательство, институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и обязательность декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных обязательств служащими государственного аппарата, муниципалитетов и госкорпораций, запрет на зарубежные счета и на участие служащих в деятельности сторонних организаций на платной основе. Кроме того, создана система защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции. Для оценки объемов «рынка коррупции», определения коррупционных издержек и уровня коррумпированности властно-управленческих структур разработана единая методика проведения социологических исследований.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в компетентные органы зарубежных государств направляются сотни запросов о выдаче лиц для последующего их привлечения к уголовной от-

¹⁴ Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции — Базовые документы. — Нью-Йорк, ООН, 2011 // unodc.org/documents/congress/background/ (дата обращения: 26.06.2019).

ветственности или приведения приговоров в исполнение за совершение преступлений коррупционной направленности. За пять лет (2011–2016 гг.) надзорное ведомство добилось выдачи 900 лиц из Армении, Белоруссии, Великобритании, Германии, Испании, Казахстана, Таиланда, Франции и других государств. Кроме того, арестовано недвижимого имущества на 300 млн евро, заблокировано незаконно освоенных и размещенных в зарубежных банках денежных средств на сумму 600 млн евро. Показатели впечатляющие даже при условии, что России было отказано в выдаче 500 млн евро по причине выхода преступника из собственности либо вывода средств до их ареста, что подтверждает недостаточную эффективность нашего взаимодействия с Интерполом и международной финансовой разведкой¹⁵.

Представители Следственного комитета Российской Федерации участвуют во всех заседаниях Региональной антикоррупционной сети правоохранительных органов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), его Рабочей группы по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, в мероприятиях, организованных Интерполом. Министерство внутренних дел Российской Федерации заключило соглашения о сотрудничестве с компетентными органами двадцати государств, занимается расследованием соответствующих дел. Особое внимание уделяется элитной коррупции и фактам хищения бюджетных средств в особо крупных размерах. Минэкономразвития совместно с Минтрудом России и другими ведомствами в мониторинговом режиме осуществляют анализ проведения мероприятий, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц из стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет контроль выполнения законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. В соответствии с международными антикоррупционными стандартами инициировала поправки в 140 законов и нормативных актов. Добилась существенного увеличения количества организаций и хозяйствующих субъектов, которые попали в зону финансового мониторинга — сейчас таких более двух миллионов. Контролируются также законность использова-

¹⁵ Генпрокуратура РФ озвучила сумму арестованных за рубежом активов // Российская газета. 2016. 14 декабря.

ния средств, поступающих из иностранных источников по линии неправительственных некоммерческих организаций. Ужесточается контроль по линии злоупотреблений технологиями офшоризации, временного вывода средств из оборота, ухода от налогов.

Немаловажная роль в решении проблемы коррупции принадлежит **Счетной палате Российской Федерации**. Специалисты Счетной палаты РФ участвуют в обсуждении проблем коррупции на заседаниях, организуемых Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), международными организациями финансового контроля в рамках исполнительного комитета и рабочих групп ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ, Международной антикоррупционной академии. Главными принципами работы Счетной палаты являются ответственность, законность и действенность, а приоритетами в работе — контроль убытков, перевод финансово-управленческой деятельности в «цифру», предупреждение коррупции. И самое главное — формирование в обществе «культуры нулевой терпимости к коррупции».

По всем вопросам международного антикоррупционного сотрудничества Российская Федерация занимает активную позицию, стала участницей практически всех значимых международных антикоррупционных инициатив, постоянно подтверждает свою готовность к конструктивному взаимодействию. Позитивную роль играет созданная Правительством РФ постоянно действующая делегация России для участия в международных мероприятиях, проводимых под эгидой Конвенции ООН против коррупции. Значимое место занимает учрежденный при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Национальный контактный пункт по обеспечению международного сотрудничества в сфере выявления, арестов, конфискации и возвращения в Россию активов, полученных коррупционным путем. В части реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции законодательно прописан порядок обращения в доход государства денежных средств и имущества при отсутствии веских подтверждений законности их накопления.

В результате практика противодействия коррупции становится более эффективной. Индекс борьбы с коррупцией вышел из области отрицательных значений. Чиновники и бизнесмены с большей опаской идут на коррупционный риск, а общество реагирует соответствующим образом. По сравнению с 2008 г. число россиян, отмечающих улучшение ситуации, выросло в полтора раза. Если 10 лет назад, когда был принят закон «О противодействии коррупции»,

39% опрошенных заявляли, что видят определенные результаты борьбы с коррупцией, то сейчас этот показатель превысил 55%. Аналогичного мнения придерживается 39% предпринимателей¹⁶.

Тем не менее, по уровню коррумпированности наша страна по-прежнему находится в негативной зоне мировых рейтинговых замеров, даже при условии, что важность преодоления коррупции хорошо осознается на всех уровнях властной пирамиды и во всех сегментах общественной жизни. Высокая коррупционная опасность сохраняется в таких особо чувствительных сферах, как инвестиции, закупки для государственных и муниципальных нужд, правоохранительная и судебная система. Тревожит также то, что в структуре привлеченных к уголовной ответственности за коррупционные преступления лишь 13% фигурантов, совершивших преступления в крупном и особо крупных размерах. Конфискация коснулась только 15,3% взяточников. И это несмотря на то, что масштабы квазисобственности коррупционеров исчисляются многими миллиардами. Причем среди них не рядовые чиновники, а лица высшего звена руководства, призванные быть образцом чести и достойного служения обществу. Их энергичность подменяется запредельной прагматичностью, корыстолюбием и готовностью жестко отстаивать свои интересы.

Нередки случаи, когда борьба с коррупцией лишь имитируется, подменяется формально-бюрократическими мероприятиями — подписываются международные соглашения, публикуются индексы коррумпированности, организуются научные дискуссии и телевизионные ток-шоу, а на самом деле создается лишь впечатление высокого уровня антикоррупционной активности. До сих пор в России не принят Кодекс этики, несмотря на соответствующую рекомендацию GRECO и резонансные происшествия как раз по линии этики. Не исключен также риск того, что обвинение в коррупционности может быть использовано для формирования негативного имиджа государства и в качестве повода для внешнего вмешательства во имя, конечно, демократии, свободы, европейских ценностей и социальной справедливости. Далеко не все субъекты международного взаимодействия искренни в своих намерениях. Нередко наблюдается противоположное. Для многих двойные стандарты стали обычной практикой. С коррупцией многие из

¹⁶ ВЦИОМ. Коррупция в России: мониторинг. Пресс-выпуск 2017 г. // wciom.ru/index.php?id=236&uid=116269; Пресс-выпуск 2018 г. // wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139 (дата обращения: 30 октября 2019).

них не только не борются, а наоборот, используют ее в качестве инструмента политического давления и заинтересованного решения соответствующих финансовых, экономических, политических, идеологически-подрывных, разведывательных и иных задач. Не исключен также вариант экспорта коррупции.

Выводы и обобщения

Создание даже самых современных политических, правовых и организационных основ противодействия коррупции национального статуса — условие необходимое, но далеко не достаточное. После создания политического и организационно-правового базиса необходимы конкретные управленческие действия по реализации намеченного с обязательным выходом на международный уровень. Что касается проблематики нашего исследования, то можно сделать следующие выводы:

1. Коррупция присуща всем странам, полностью ее уничтожить нереально и ставить перед собой такую задачу вряд ли разумно. Но однозначно и другое, возможности эффективно бороться с коррупцией имеются и такие возможности в расчете на реальный успех сохраняются до тех пор, пока есть политическая воля, а институты власти представляют коррупцию не как «миф противников национального интереса», и решительно настроены на преодоление коррупционной болезни.

2. Международная система предупреждения, профилактики и пресечения коррупции (стратегия системного устранения причин коррупции) находится сейчас в состоянии становления, развития и совершенствования. Введен в действие целый пакет международных антикоррупционных актов, сформированы соответствующие институты сотрудничества. Это позволило существенно продвинуться по пути пресечения коррупционной преступности, повысить уровень международного и межстранового доверия. Правда, не всегда удается избежать трудностей и противоречий. С целью пресечения элитной коррупции GRECO, например, выработала критерий, в соответствии с которым глава государства, если он на регулярной основе участвует в осуществлении функций государственного управления, подлежит антикоррупционной оценке. Россия с такой постановкой не согласна, поскольку предложенная модель политизирована, допускает двойные стандарты, позволяет вывести из сферы оценочных процедур своих и подвергнуть дискриминации чужих и политически неудобных. Наша позиция однозначна: ко всем странам и должностным лицам должны при-

меняться одинаково строгие, международным правом обеспеченные подходы. В противном случае о реализации принципов законности, равенства и справедливости не может быть и речи.

3. Коррупционная опасность формирует дух международной солидарности и доверия. Объединившись в различных форматах (глобально-универсальном, региональном и межстрановом), государства и международные структуры инициируют разработку соответствующих программ, согласовывают и координируют национальные антикоррупционные стратегии, организуют обмен опытом, ведут международный мониторинговый анализ трудностей, проблем и успехов (международный обзор национальных антикоррупционных практик), помогают овладеть соответствующими инструментами противодействия коррупции. С высокой долей уверенности можно прогнозировать, что процесс международной интеграции в сфере борьбы с коррупцией будет усиливаться и совершенствоваться. Отсюда значимость универсальных международных программ и стандартов, а также соответствующих им национальных стратегий, планов и обеспечивающих их нормативных правовых актов.

4. В перспективе, как нам представляется, необходимо: (а) активнее проводить курс на деполитизацию процессов борьбы с коррупцией; (б) повысить качество координации деятельности спецслужб, правоохранительных органов, счетных палат, контрольно-надзорных структур, дипломатии и институтов гражданского общества с выходом на технологии сетевого взаимодействия; (в) добиваться более предметной имплементации международных антикоррупционных стандартов в национальное законодательство и правоприменительную практику; (г) осуществлять более строгое нормативно-правовое закрепление принципа противоправности инсценирования коррупции, а значит пресекать факты провокационного использования лозунгов борьбы с коррупцией и экспорта коррупции в целях дестабилизации политической ситуации и дискредитации имиджа субъектов политического взаимодействия. Не менее значим также мониторинговый контроль реализации международных антикоррупционных договоров и практики их соблюдения.

5. Непременным условием и весьма действенным инструментом борьбы с коррупцией являются международные исследовательские центры, общественные объединения, интернет и независимая пресса. Именно они, как институты независимого действия и полноправные представители гражданского общества,

как свидетельствует мировой опыт, помогают успешно решать проблемы коррупции и обеспечивать реальный успех на этом непростом направлении реализации государственных политик и международных конвенций.

Список литературы

Абдулатипов Р.Г. Авторитет разума (О философии разумной практики). М.: Славянский диалог, 1999.

Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. Монография. М.: Экономика, 2011.

Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в Российской Федерации. Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой и А.В. Федорова. М.; ИЗИСП, 2015.

Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт. Монография / Под ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017.

Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения. Научно-методическое пособие / Под ред. В.Н. Южакова и А.М. Цирина. М.: ИНФРА-М, 2016.

Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.

Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Базовые документы. Нью-Йорк, ООН, 2011 https://www.unodc.org/documents/congress/backgroundinformation/Corruption/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_R.pdf

Охотский Е.В. Правовые основы и механизмы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2. С. 131–137.

Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. Монография / Под ред. О.М. Тиунов. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

Противодействие коррупции: новые вызовы. Монография. М.: ИНФРА-М, 2016.

Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года.

Шашкова А.В. Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов. Практика корпоративного управления. М.: Аспект Пресс, 2014.

Baudrillard J. The Gulf War did not Take Place. Bloomington: Indiana University Press, 1995.

Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2010.

Department for International Cooperation // VI International Anti-corruption Conference. Anticorruption in transition. A contribution to the

policy debate. The World Bank. Washington, D. C., 2000. URL: <http://www.acas.org/organization/department-for-international-cooperation>

Gacheri Kamunde N. The Crime of Illicit Enrichment Under International Anti-Corruption Legal Regime. URL: <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=1891>

Hart H. L. A. The Concept of Law. 4th ed., Oxford university press, 2004.

Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2006.

Shelley Louise I. Transnational Organized Crime: an Imminent Threat to the Nation-state? — Journal of International Affairs. V. 48. 1995.