

Правовые основы и механизмы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции



Охотский Е. В.,

доктор социологических наук,
профессор кафедры государственного управления и права
факультета управления и политики МГИМО МИД России
E-mail: e.ohotskii@mail.ru

***Аннотация.** В статье предпринята попытка научного анализа целей, задач и принципов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции, основных составляющих и приоритетов реализации международной системы правового регулирования антикоррупционной деятельности, основных направлений и формы сотрудничества России с международными организациями и другими странами в сфере противодействия коррупции. Подчеркивается, что коррупция сегодня уже далеко не локальное явление, давно перешагнула пределы национального социально-политического, экономического и правового пространства суверенных государств, превратилась в мощную материальную составляющую всех наиболее опасных видов местной и международной преступности, требует пристального внимания как со стороны каждого конкретного государства, так и со стороны мирового сообщества в целом. В статье представлен анализ международных документов, посвященных борьбе с коррупцией. Показано, что в настоящее время наибольшую тревогу вызывают такие виды международной преступности с мощной коррупционной составляющей, как терроризм, отмывание доходов от преступной деятельности, торговля оружием, международный наркобизнес. Автор исходит из того, что организовать эффективное исполнение государственной политики противодействия коррупции в условиях глобализации и динамичных перемен общемирового порядка невозможно без научно выверенной политической стратегии и хорошего знания соответствующих международных правовых стандартов, без тесного взаимодействия национальных правоохранительных органов и институтов гражданского общества с соответствующими внешними правовыми, информационно-аналитическими, научными и иными учреждениями.*

В научный оборот введены понятия коррупционное государство, государственная коррупция и экспорт коррупции, проведен сравнительный анализ их базовых характеристик и особенностей, подчеркивается их отличие от таких явлений как коррумпированное государство и системная коррупция. Автор выражает надежду, что идеи, оценки, обобщения и предложения, изложенные в статье, вызовут интерес у читателя и станут дополнительным источником активизации научного поиска в предметном поле исследования проблем международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции.

***Ключевые слова:** антикоррупционная деятельность, глобализация, государственная политика, коррупция, конвенция, национальный план, политическая стратегия, противодействие коррупции, международное сотрудничество, коррупционное государство, коррупционные риски, международные стандарты борьбы с коррупцией, экспорт коррупции.*

Противоречивость процессов глобализации, рост масштабов мирового финансово-хозяйственного противостояния, риски и опасности мировых кризисов, не говоря уже о крупномасштабных коррупционных скандалах международного и элитного национального уровня, свидетельствуют, что коррупция сегодня стала проблемой, не замечать которую невозможно. Она превратилась в преступно-аморальное явление, причиняющее невосполнимый материальный, политический и моральный вред не только национальным интересам, конкретным компаниям и гражданам, но и интересам всего мирового сообщества в целом. Поэтому ограничиваться антикоррупционными усилиями, не выходя за пределы национальных государств, если рассчитывать на серьезный успех, сегодня уже невозможно и бесперспективно.

1. Международное антикоррупционное сотрудничество: цели, задачи, логика формирования

Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции — это система взаимодействия государств в лице их органов, международных правительственных и неправительственных объединений, транснациональных организаций и межведомственных связей в сфере противодействия коррупции. Содержательно включает в себя согласование соответствующих стратегий, заключение международных договоров и соглашений, имплементацию в законодательство национальных государств норм международного антикоррупционного права, конкретную межгосударственную и международную антикоррупционную практику — политическую, организационно-правовую, информационно-анали-

тическую, научно-поисковую¹. Включившись в такое сотрудничество, государство не только берет на себя определенные политические обязательства, но и своими конкретными делами (правотворческой, правоприменительной и правоисполнительной практикой) интегрируется в единое мировое правовое пространство противодействия коррупции.

Ценностно-целевые ориентиры такого сотрудничества — сокращение коррупционных рынков, снижение коррупционных «накладных» на бизнес и бюджетную сферу, добросовестность конкуренции, социальная стабильность. Задачи более конкретны: формирование единого политического и правового пространства международного антикоррупционного сотрудничества; имплементация в систему национальных законодательств международных антикоррупционных соглашений; разрушение глобальных и национальных коррупционно-преступных сетей; взаимный обмен информацией и вещественными доказательствами, предметами и образцами для соответствующих исследований и судебных экспертиз; привлечение к экспертной работе признанных мировым сообществом научных учреждений и специальных информационно-аналитических служб². И все это на основе принципов законности, прозрачности, доверительности, преемственности, консолидации усилий при координирующей роли ООН.

При этом мы отдаем отчет в том, что коррупционный фактор сегодня нередко используется в целях решения вполне конкретных политических, экономических и иных задач посредством средств, которые не предусмотрены нормами международного права и никак не укладываются в представления о нормальной международной практике. Коррупция в руках недалеких политиков превращается в инструмент политического шантажа и дезорганизации управления «непослушного» государства, обеспечивает «успех» майданов, болотных движений, антиправительственных выступлений и политических переворотов. Коррупция стала также не последним звеном в механизме формирования атмосферы безудержной русофобии.

Становление международно-правового механизма противодействия коррупции имеет свою логику и свою историю. Было время, когда коррупция воспринималась как нечто естественное, право не располагало и не опиралось на какие-то конкретные общепризнанные антикоррупционные ценности и нормы. Международное анти-

коррупционное право и соответствующие надгосударственные механизмы противодействия коррупции стали формироваться относительно недавно. На первом этапе (1950 — 1960 гг.) международные организации лишь акцентировали внимание на необходимости борьбы с подкупом должностных лиц в сфере международной коммерческой деятельности и осуществления транснациональных финансовых операций. Второй этап относится к семидесятым годам. В этот период ООН, стремясь к установлению более совершенного международного экономического порядка, предпринимает попытку юридического определения коррупции и подготовки всеобъемлющего международного соглашения по борьбе с различного рода коррупционными практиками. Третий этап — период 1980-1990-х годов — двадцатилетие резкой активизации работы по формированию правовых основ, механизмов и инструментария противодействия коррупционным практикам. Работа увенчалась принятием в декабре 1996 г. Декларации о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях и Международного кодекса поведения государственных должностных лиц.

Четвертый этап начался с принятия Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Конвенции против коррупции (UNCAC) — универсального документа особой значимости. В настоящий момент к Конвенции присоединились 172 государства. Все они взяли на себя обязательство действовать в соответствии с принципами системности, честности и прозрачности и сотрудничества, проводить на такой основе политику противодействия и предупреждения коррупции. Антикоррупционное сотрудничество приобрело всеохватывающий, многоуровневый характер, предусматривает широкую номенклатуру мер политического, юридического, организационного и просветительско-воспитательного характера противодействия как с внешними проявлениями коррупции, так и ее институциональными предпосылками и внутренними причинами.

Тем не менее, пока нет достаточно веских оснований считать, что уже удалось достичь надлежащей скоординированности правовых средств, нравственных регуляторов и конкретных практических механизмов антикоррупционного действия. Резервы остаются, и они немалые. Причем как на научно-фундаментальном и прикладном, так и на инфраструктурном, включая международно-правовой, уровнях. Предстоит снять понятийные разночтения, несогласованность и дублирование функций, выйти за пределы сугубо криминального понимания коррупции, наладить должный контроль реализации различного рода антикоррупционных стратегий, про-

¹ Johnston M. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge, 2006. P. 57.

² Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2014. С. 576-577.

грамм, планов и дорожных карт. Но есть другое и, быть может, самое важное — понимание того, что успешно противодействовать коррупции можно только при наличии доброй воли, взаимной заинтересованности и только совместными усилиями. Конечно, в рамках конституционно установленного в каждой стране правового порядка и на основе общепризнанных мировым сообществом политических принципов и соответствующих норм международного права.

Рассуждения типа того, что коррупция — локальная политическая проблема, внутреннее дело государства и пусть каждое из них само с ней справляется самостоятельно и своими силами ³ малопродуктивны и несостоятельны. Ничего общего с действительностью не имеют также попытки представить практику проведения антикоррупционных реформ с учетом внешних факторов как «навязывание чуждых ценностей». Все это не больше, чем циничное недовольство коррупционно заинтересованных правящих кругов тем вниманием, которое обращается на коррупцию со стороны компетентных государственных органов и международных организаций³.

Хотя никто не спорит, что разработать универсальные, пригодные для всех стран и континентов средства подавления коррупции, действительно, не просто, а иной раз и вовсе выглядит утопично. Вот почему вопросам борьбы с коррупцией сейчас уделяется столь пристальное внимание, причем не только на тактическом, но и на стратегическом уровне при руководящей и координирующей роли самых высоких национальных и международных инстанций. Государствами ратифицируются международные конвенции, подписываются межпарламентские, межправительственные и межведомственные соглашения; утверждаются программы, планы и дорожные карты; определяются приоритеты и средства, которые гарантируют успех стратегических антикоррупционных замыслов. Налажен мониторинговый анализ эффективности целевых программ и стратегических установок [Примечание 1]⁴, ужесточается международный контроль использования кредитных средств, займов и целевых грантов. Существенно ограничены возможности транснационального капитала не только

самому использовать коррупционные схемы, но и создаются механизмы его участия в реализации антикоррупционных программ. Организуются саммиты, международные научно-практические конференции, форумы и тематические клубные заседания с участием парламентариев, государственных и политических деятелей самого высокого уровня. В итоге сформировалась достаточно прочная научная, нормативная и процессуально-технологическая база, помогающая международному сообществу не только выявлять и адекватно оценивать, но и соответствующим образом реагировать на проблемы коррупции. Создана даже ассоциация международных антикоррупционных органов.

Российская Федерация по всем этим вопросам занимает достаточно активную позицию. Не только декларирует, но и конкретными делами подтверждает свою заинтересованность в разрушении политических, социально-экономических и культурно-нравственных источников возникновения и условий распространения коррупционных деформаций. Мы отдаем себе отчет в том, что невозможно рассчитывать на сколь-нибудь реальный успех в борьбе с коррупцией, если не позаботиться об эффективной системе правового обеспечения практики противодействия коррупции, что только на прочной правовой основе можно мобилизовать власть, ресурсы и интеллектуальный потенциал общества на преобразование «желаний в конкретные результаты»⁵.

Поэтому Российская Федерация совершенствует национальное законодательство и приближает его к международным стандартам, подключается к совместным антикоррупционным акциям, выражает неподдельную заинтересованность в конструктивном обмене опытом лучших антикоррупционных практик. Магистральной линией для нас стала имплементация соответствующих положений международных антикоррупционных стандартов в российскую национальную правовую систему, участие в инициативном международном контроле и самоконтроле взятых на себя обязательств, экспертный и информационный взаимообмен.

В результате антикоррупционное правоприменительное пространство Российской Федерации становится целостным и эффективным, способным реально противостоять коррупционным угрозам. В научный, юридический и политический контекст введены такие понятия, как «антикоррупционная экспертиза», «детерминанты коррупционной преступности», «зоны повышенного коррупционного риска», «конфликт интересов», «коррупциогенность правовых

³ Rose-Ackerman S. The Role of the International Community // Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Oxford University Press, 1999. P. 233.

⁴ Международный мониторинг коррупции — выявление, наблюдение, учет, анализ, оценка, обобщение и прогноз развития ситуации на рынке коррупционных отношений, анализ факторов, способствующих возникновению и распространению коррупции, оценка эффективности предпринимаемых усилий по реализации стратегий, программ и планов противодействия коррупции на национальном, региональном и международном уровне.

⁵ Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. Монография. М., 2011. С. 12, 19.

норм», «индекс коррупции», «утрата доверия». В УК РФ появились статьи, квалифицирующие в качестве коррупционных такие преступления, как легализация денежных средств, приобретенных незаконным путем, злоупотребление служебным положением, служебный подлог, коррупционное мошенничество. С пониманием воспринимается практика, при которой подозреваемый в коррупционной недобросовестности, подвергается репрессивному принуждению в соответствии с нормами и процедурами законодательства «чужого» государства⁶.

Естественно, учитывается и опыт неудачных попыток формирования антикоррупционного законодательства. В частности, связанных с принятием 20 июля 1998 г. Федерального закона № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемых физическими лицами доходов», а раньше президентского Указа от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», когда на самом высоком государственном уровне было официально признано, что коррупция не только цинично ущемляет конституционные права граждан (что уже само по себе недопустимо), но и подрывает демократические устои государства и его престиж на международной арене, дискредитирует деятельность аппарата государственного управления, грубым образом извращает принципы гуманизма, законности и социальной справедливости. Постепенно формулировки главы государства ужесточались. Но никакого реального разрушающего воздействия на коррупцию и коррупционеров это не оказало, скорее, наоборот, действовало успокаивающе и деморализующе, сеяло правовой нигилизм, политический скептицизм и бюрократическое высокомерие. Чем это закончилось известно — рынок коррупционного взаимодействия в начале нулевых годов составлял 240–316 млрд долларов⁷. Крупномасштабные же коррупционные разоблачения последнего времени, многие из которых со значительной международной составляющей, говорят, что рынок этот не сокращается и истинные его масштабы трудно даже представить.

Из всего этого выводы мы сделали соответствующие ☐ страна взяла твердый курс на искоренение коррупции в соответствии с буквой и духом ратифицированных Россией Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и других между-

народно-правовых актов соответствующего содержания. С трудом, но все-таки исчезает отношение к борьбе с коррупцией как к информационно-шумным, эпатажирующим общественное мнение, кампаниям. Пониманием, что борьба с коррупцией — не шоу и не геополитическая игра, а важнейшая составляющая повестки развития, «требуется профессионализма, серьезности и ответственности»⁸.

2. Значимость международного антикоррупционного взаимодействия: сильные и слабые стороны

Всестороннее изучение и конструктивное использование опыта международного сотрудничества в борьбе с коррупцией для современной России крайне важно. Сегодня уже никого не надо убеждать в том, что изучение и использование позитивного международного опыта помогает сформировать действительно прорывную программу эффективной борьбы с коррупцией и, главное, создать предпосылки для ликвидации порождающих, воспроизводящих, распространяющих и детерминирующих ее условий. Мы не только не отрицаем, а, наоборот, исходим из того, что вытеснить коррупцию из привычной среды ее обитания, устранить условия ее порождающие, можно только в рамках апробированных мировой практикой проектировок, нормативных условий и технологий.

Российская Федерация стала участницей практически всех значимых международных антикоррупционных инициатив, заключила десятки двух- и многосторонних соглашений, активно взаимодействует с международными структурами и другими государствами, их правоохранными органами и спецслужбами. Вступила в Международную комиссию по борьбе с отмыванием денег, прислушивается к ее рекомендациям по поводу того, как вести борьбу с финансовыми злоупотреблениями и обеспечивать неподкупность сотрудников органов юстиции. Сейчас решается вопрос о вхождении в международную, иницируемую Китаем, антикоррупционную сеть Act-Net. Свою 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 РФ Национальный контактный пункт по обеспечению международного сотрудничества в сфере выявления, арестов, конфискации и возвращения в Россию активов, полученных преступным коррупционным путем.

⁶ Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции. Монография / Отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2012. С. 78.

⁷ Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации. Макет—проспект. Монография. М.: Научный эксперт, 2009. С. 70.

⁸ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г.

В итоге в стране сложилась достаточно прочная многоуровневая система организационно-правового обеспечения противодействия коррупции. По своему качеству российское антикоррупционное законодательство ни по одному показателю не уступает наиболее успешным в борьбе с коррупцией странам, в полной мере отвечает всем принципам, нормам и установлениям международного права, носит программно-целевой характер⁹. Его главная особенность — переход от отдельных (разрозненных) мер реагирования на конкретные проявления коррупции к применению системного подхода к решению возникающих проблем в общем контексте искоренения коррупции как общественного явления.

Это прямая реакция на то, что коррупцию мы трактуем не как совокупность отдельных коррупционных правонарушений (взятка, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), а как устойчивое, многоаспектное, социальное явление, порождающее непримиримый конфликт между государственным интересом, общественным долгом, корпоративной ограниченностью и личной корыстью¹⁰. Вопрос упирается лишь в профессионализм и ответственность тех, кому поручена реализация Национальной стратегии и последовательно обновляемых национальных планов противодействия коррупции¹¹. В этой части у нас еще много нерешенного. Поэтому внесено предложение о создании специального национального совета по предупреждению коррупции с разветвленной сетью независимых экспертных центров на местах. Предмет его первоочередного внимания — элитная коррупция, выработка антикоррупционных стандартов для бизнеса и госкорпораций, мониторинг качества реализуемых антикоррупционных мер. Некоторые надежды связаны также с созданием «реестра коррупционеров».

Не обходим стороной и позитивный опыт борьбы с коррупцией, накопленный успешными в этом отношении странами: Дании — контроль служебного поведения, ротация кадров,

карьерное продвижение наиболее способных, умных, прогрессивно мыслящих работников; Великобритании, Финляндии, Швейцарии — открытость ведомственных систем, предупреждение отмывания средств, полученных преступных путем; Швеции — независимая и эффективная система правосудия, стимулирование чиновников, честно и добросовестно служащих общественному благу; Нидерландов, Израиля — мониторинг причин возникновения коррупционных отношений, лишение коррупционера социальных льгот и государственных гарантий; Сингапура — борьба с элитной коррупцией, упрощение бюрократических процедур, защита лиц-информаторов, конфискация; Германии, Норвегии, Франции — культивирование в общественном сознании образа чиновника, как человека, стоящего на страже государственного интереса, криминализация коррупции в частном секторе; Японии — гражданский контроль, этический кодекс служебного поведения, кодекс чести предпринимателя как базис правового регулирования государственно-частных отношений; Бельгии, Канады, США — упрощение государственного контроля бизнеса, горячие линии, привлечение к ответственности за коррупционные злоупотребления не только физических, но и юридических лиц. Не остаются вне нашего внимания также достижения постсоветских государств.

Особенности современного международного антикоррупционного сотрудничества определяются достаточно широкой номенклатурой факторов объективного и субъективного характера. Среди них глобализация коррупционной практики, превращение коррупции в явление, угрожающее национальной безопасности и в труднопреодолимое препятствие на пути демократического развития; высокий уровень латентности коррупционных практик; тесная связь коррупции с другими видами преступлений — отмыванием денег, мошенничеством и терроризмом; изощренность и приспособляемость к любой обстановке. В этом же ряду — неполнота и несовершенство правовых предписаний национальных законодательств.

Нельзя не учитывать и тот факт, что даже самые правильные реформы, направленные на утверждение ценностей законности, демократии и гибких рыночных отношений, при определенных обстоятельствах могут породить новые коррупционные схемы и более изощренные формы корыстных противоправных злоупотреблений, что далеко не всегда мотиваторы антикоррупционной деятельности имеют положительный вектор. Нередко их тренд ориентирован в прямо противоположную сторону, используется не в целях создания, консолидации и утверждения идеалов

⁹ Зорькин В.Д. Коррупция, как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 19.

¹⁰ Охотский Е.В. Коррупцированное государство // Публичное и частное право. 2009. № 2. С. 20.

¹¹ В настоящее время введен в действие пятый по счету Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы (Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147). Документ ориентирован на предметную и жесткую защиту интересов общества, бизнеса и каждого гражданина от коррупционно-бюрократической преступности, учитывает причины недостаточной эффективности ныне действующих антикоррупционных механизмов, предполагает более «детальную настройку» антикоррупционной правоприменительной практики, в том числе, в части усиления юридической ответственности коррупционеров элитного статуса.

социальной справедливости, а с целью разрушения, деморализации, утверждения режима доминирования и даже расправы с неугодными политическими системами. А это уже не борьба с коррупцией, а вполне осознанный, хорошо спланированный и соответствующим образом нормативно и политически обеспеченный экспорт коррупции.

Не случайно на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 14 марта 2017 г. глава государства счел необходимым обратить внимание на то, что некоторые страны, претендующие на глобальное господство, начали (под прикрытием ст. 36 Конвенции ООН против коррупции о создании специализированных органов по борьбе с коррупцией) активно внедрять в систему управления других государств так называемые антикоррупционные комитеты, которые затем используются с целью манипуляций во внутривнутриполитической сфере, усиления влияния Запада и устранения неугодных конкурентов.

Коррупция, в том числе в форме неправомерного использования определенных форм иностранной или международной финансовой помощи¹², включается не в механизм противодействия беззаконию, а используется в качестве инструмента борьбы с правящими режимами «неудобных» суверенных государств. В этом смысле она становится не только одним из действенных инструментов политических спекуляций и дискредитации власти, но и фактического, как говорят политологи, «захвата государства». Осуществляется такой захват путем «покупки» политиков и влиятельных чиновников, теневого лоббизма, установления коррупционного контроля, формирования обстановки взаимного недоверия и социальной конфликтности. А далее уже дело техники — организация оранжевых революций, правительственных кризисов, а то и установления террористических режимов. Экспорт коррупции в итоге превращается в фактор международной дестабилизации, агрессии и порабощения.

На уровне официальной риторики борьба с коррупцией, конечно, представляется в качестве приоритетного направления международного сотрудничества во имя прочного международного правового порядка, демократии и справедливости, на самом же деле прямо противоположное — безответственность, организованная преступность, безвольная власть и бесплодное слабое государство¹³. Вот сценар-

ный контекст политики экспорта коррупции. За этим скрывается то, что политический класс больше думает о своем статусе, власти и деньгах, чем о всеобщем благе. Сообразно этому выстраивает политический, бюджетный и законодательный процесс¹⁴. Отсюда всевозможные стратегии политической эрозии, социально-экономической дезинтеграции и разрушения суверенной государственности.

От такой коррупции не защищена ни одна страна. Сложность противостоять такой коррупции состоит в том, что мировое сообщество пока не выработало адекватных мер противодействия коррупционному злу государственного уровня. Если конкретного субъекта (физическое или юридическое лицо), получающего коррупционные дивиденды, мы относительно легко устанавливаем, разоблачаем и подвергаем соответствующему проследованию, то государство-коррупционер остается как бы вне открытого политического анализа и соответствующей публичной правовой оценки. Лишь немногие находят в себе силы говорить об этом открыто, ставить вопросы экспорта коррупции не только в политическом, но и в юридическом контексте.

Более того, практика государственной коррупции и экспорта коррупционного разложения концептуально защищается всякого рода «мозговыми центрами», «фабриками мысли», «научными фондами» и «элитарными клубами». Никакие международные конвенции против коррупции, международные уголовные суды и международные военные трибуналы, никакие ГРЕКО до такого уровня коррупционной деятельности пока дотянуться не в состоянии. Решить эту проблему можно только общими усилиями на основе принципов независимости и суверенитета, доверия, транспарентности, справедливости, взаимной ответственности и заданных международным правом антикоррупционных стандартов¹⁵.

¹⁴ Arnim H.H. Aus Politik und Zeitgeschichte // Die Rolle der Berufspolitiker. B16/2000. S. 2-34.

¹⁵ Противодействие коррупции по содержанию закреплено в положении о том, что Россия осуждает стремление западных государств удержать свои позиции, в том числе, посредством навязывания своей точки зрения на общемировые процессы, проведения политики сдерживания альтернативных центров силы с использованием не всегда достойных экономических, правовых, технологических и информационных факторов влияния. В итоге это приводит к нарастанию нестабильности в международных отношениях, усилению турбулентности на глобальном и региональном уровнях // Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.

¹² Левакин И.В., Шишова Ж.А. Противодействие коррупции: развитие законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Монография / Под общ. ред. С.М. Шахрая. М.: НИИ СП, 2012. С. 17.

¹³ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г.

3. *Международно-правовые основы и организационная структура международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции*

Мировое сообщество в настоящее время обладает довольно прочной основой правового обеспечения и разветвленной системой разного уровня надгосударственных — глобальных, региональных, кластерных, отраслевых институтов противодействия коррупции. Сформировалась также четкое понимание того, что нельзя считать успешной борьбу с коррупцией, если она ограничивается лишь «островками благополучия» и временными победами. Такие островки хороши, как говорится, на короткой дистанции и лишь на начальном этапе антикоррупционного очищения. В этом непростом деле нужны система, стратегия, политическая воля, прочный научный фундамент, последовательность и преемственность.

Система предусматривает хорошо скоординированную нормотворческую деятельность; разработку международных комплексных антикоррупционных программ; заключение международных соглашений с последующей имплементацией их норм в национальное законодательство; координацию правоприменительной, организационно-управленческой, аудиторской, информационно-аналитической и научно-исследовательской деятельности; экспертную, техническую и финансовую помощь друг другу в реальной правоприменительной антикоррупционной практике; подключение к общему делу институтов гражданского общества.

На такой основе аппарат антикоррупционного государственного управления во всех странах выстраивается примерно по одной и той же схеме, предусматривает похожие модели правового, кадрового, бюджетного, информационного и материально-технического обеспечения, в том числе, с использованием апробированных в широкой мировой практике методик оценки коррупции («индекс восприятия коррупции», «индекс взяточдателей», «индекс непрозрачности», «барометр мировой коррупции», «контроль за коррупцией»), универсальных стандартов и международных систем контроля эффективности предпринимаемых антикоррупционных усилий.

Борьба с коррупцией на общемировом уровне обеспечивается усилиями целого ряда международных организаций.

Организация Объединенных Наций (ООН). На протяжении более 50 лет ООН занимается проблематикой антикоррупционной направленности. В далеком 1965 г. была сформирована глобальная сеть под названием «Программа развития Организации Объединенных

Наций» (ПРООН), в рамках которой было принято немало документов глобальной антикоррупционной направленности. Одним из первых стала 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». В ней не шла речь о широкомасштабной коррупции и конкретных мерах по противодействию ей — время было другое, да и возможности были другими. Огромная дифференциация социального-экономического и культурного развития разных стран и континентов, различия правовых систем, множественность трактовок коррупции, ее признаков и форм сводили «на нет» попытки выработать универсальные средства противодействия коррупции. Даже идея формирования международной антикоррупционной правовой системы казалась утопичной.

Тем не менее, уже тогда на самом высоком общемировом уровне решительно осуждались любые проявления коррупционно-корыстного поведения транснациональных корпораций. Было подтверждено не только право, но и обязанность государств принимать решительные меры против коррупции, особенно со стороны транснациональных корпораций, прозвучал призыв к государствам принять меры для предотвращения коррупции, сбора информации о ней и осуществления международного сотрудничества в этой связи. Причем речь не шла о формировании соответствующей подотрасли международного правового регулирования или формирования специальных составляющих национальных систем права, говорилось не об ужесточении наказания за коррупционные правонарушения, а в первую очередь о нейтрализации условий и ограничениях возможностей для корыстных статусных злоупотреблений. Звучали также призывы к активному межгосударственному сотрудничеству.

Другим актом-пионером Генеральной Ассамблеи ООН, касающимся области противодействия коррупции, стала Резолюция A/RES/34/169 от 17 декабря 1979 г. «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка». Кодекс однозначно зафиксировал: любой акт коррупции несовместим со служебным статусом должностного лица государственного органа власти. Для служащего государственно-аппарата высшей ценностью является совершенно иное — законопослушность, ответственность, уважение и защита человеческого достоинства. Позже 24 мая 1989 г. Кодекс был усилен Руководящими принципами эффективного его осуществления.

Считается, что по-настоящему активная работа в сфере противодействия коррупции

под эгидой ООН началась с принятия 12 декабря 1996 г. Резолюции A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией» в форме Международного кодекса поведения государственных должностных лиц и Резолюции A/RES/51/191 от 16 декабря 1996 г. «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях». В указанных документах зафиксирована обеспокоенность мирового сообщества быстрым ростом объемов коррупционной преступности, связями коррупции с другими формами противоправной деятельности. Заговорили о конфликте интересов, запрете для должностных лиц каких-либо непредусмотренных регламентом подарков, о контроле за доходами и расходами служащих, их декларировании и обнародовании, об уголовной ответственности за дачу взяток должностным лицам иностранных государств. Впервые нормативно были закреплены признаки взяточничества, вымогательства и коррупционного мошенничества. Хотя само понятие коррупции в то время еще не было определено. На повестку дня были также поставлены вопросы транспарентности международных коммерческих операций и международного сотрудничества по борьбе с коррупцией и организованной преступностью.

В последующем внимание ООН к проблемам коррупции постоянно нарастало. Борьба с коррупцией квалифицировалась как задача первоочередная, поэтому она должна быть наступательной, многоуровневой и межотраслевой, носить всеобъемлющий трансдисциплинарный системный характер. Каждое же действие должно содержать мощный мобилизующий и очищающий потенциал. Соответствующие резолюции стали приниматься регулярно.

В них констатировалось, что а) коррупция объективно присуща всем без исключения моделям общественного устройства — абсолютной победы над ней одержать невозможно в принципе; б) главная задача — свести коррупцию до социально терпимого уровня, не препятствующего поступательному развитию общества в соответствии с его ценностями, приоритетами и реальными возможностями; в) коррупция — это противоправно-аморальное явление, заслуживающее не только общественного осуждения, но и решительного силового противодействия; г) субъектами коррупционных отношений являются не единицы, а широкий круг влиятельных политиков, должностных лиц, служащих публичного аппарата управления, предпринимателей национального и международного бизнеса, граждан-потребителей государственных и муниципальных услуг; д) в условиях коррупции государство не способно рационально использовать имеющиеся у него ресурсы, а значит, становится далеким от идеалов справедливости.

Этапным событием стало подписание Конвенции ООН от 15 ноября 2000 г. «Против транснациональной организованной преступности», нормы которой в последующем были практически дословно были перенесены в другие документы. В 2001 г. в рамках Глобальной программы ООН против коррупции был принят документ под названием «Антикоррупционный набор инструментов» с практически исчерпывающим перечнем коррупционных деяний от взятки, корыстных растрат и мошенничества до фаворитизма и nepотизма и описанием наиболее эффективных антикоррупционных институтов.

Немало внимания проблемам коррупции уделялось Конгрессом ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Достаточно ознакомиться с материалами его заседаний в Вене (2002 г.) и Бангкоке (2005 г.), чтобы убедиться в серьезности намерений работать в направлении постоянного совершенствования международных правовых основ противодействия коррупции и борьбе с отмыванием денег. Особенно в рамках Конвенции против коррупции 2003 г. (вступила в силу 14 декабря 2005 г.).

Конвенция предусматривает создание в каждом государстве-участнике специальных органов, ответственных за предупреждение и противодействие коррупции; акцентирует внимание на вопросах качества антикоррупционной экспертизы нормативно-правых актов и их проектов, нравственной чистоты служебных отношений, укрепления правовых основ налогового администрирования, выполнении публичных заказов, оказании услуг и проведении закупок для государственных и муниципальных нужд, ужесточения борьбы с отмыванием денежных средств, полученных преступным путем, обеспечения неподкупности судебных органов и органов прокуратуры.

В юридическую силу для нашей страны после соответствующей ратификации Конвенция вступила 8 июня 2006 г. С этого момента документ стал важнейшим руководством к практическому действию. Отсюда — новый формат президентского Совета по проблемам противодействия коррупции; сокращение количества лиц, обладающих иммунитетом по поводу привлечения к ответственности за коррупционные преступления; запрет использования юридических лиц в качестве прикрытия коррупционной деятельности; утверждение перечня должностей государственной службы, при назначении на которые необходимо предоставлять сведения о доходах, расходах, об имущественных обязательствах и имущественном положении служащего и членов его семьи. Не выпали из поля зрения проблемы, касающиеся де бюрократизации и обеспечения надлежащей открытости органов государственной власти и местного самоуправления.

Учитывая специфику российского законодательства и особенности конкретно-исторической социально-политической ситуации, Российская Федерация в процессе ратификации Конвенции сделала ряд существенных оговорок, согласно которым наша страна будет а) рассматривать международные конвенции о коррупции в качестве необходимой договорно-правовой основы для принятия мер по борьбе с коррупцией во всех формах ее проявления; б) использовать конвенции в качестве правового основания для сотрудничества с другими государствами, но только на основе взаимности; в) применять международные нормы таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений без ущерба для международного сотрудничества; г) рассматривать конвенции в качестве основы для взаимного сотрудничества между правоохранительными органами при условии, что это сотрудничество не будет отличаться односторонностью, т.е. включать следственные и иные процессуальные действия только на территории Российской Федерации. Такой подход, по мнению российской стороны, поможет нейтрализовать многие негативные проявления, связанные с коррупционными рисками, и в конечном итоге обеспечит положительные системные изменения.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD). ОЭСР — международная межправительственная организация в статусе конвенционного органа — была создана в 1948 г. Цель: координация реализации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла. ОЭСР служит своего рода платформой для организации многосторонних контактов по экономическим проблемам. В значительной степени ее деятельность связана с противодействием отмыванию денег и уклонению от уплаты налогов. При участии ОЭСР выработаны механизмы, призванные положить конец практике создания всевозможных «налоговых оазисов» как рассадников коррупционной экспансии.

В настоящее время участниками ОЭСР являются 38 государств, на долю которых приходится более 60% мирового ВВП. Россия в эту организацию пока не входит (главная причина, по формуле британского еженедельника *The Economist*, — антизападная направленность политики), но, полагаясь на ее авторитет и влияние, учитывает ее рекомендации, постепенно приводит национальное законодательство в соответствие с положениями соответствующих конвенций и резолюций ОЭСР.

Функционально ОЭСР занимается разработкой общеевропейских антикоррупционных стандартов и мониторингом их использования, ана-

лизом антикоррупционного законодательства стран-членов организации, решает многие организационно-консультационные задачи борьбы с коррупцией, особенно той, которая совершается в форме подкупа публичных должностных лиц в процессе реализации международных коммерческих сделок и решения вопросов получения экспортных кредитов. Главные формы работы — нормативное регулирование, инспекционные проверки, анализ и оценка коррупционной ситуации, экспертные доклады, консультирование, рекомендательные акты.

Международно-правовой базис — договорные документы. В их числе Конвенция «О защите финансовых интересов Европейского Союза» от 26 июля 1995 г.; Конвенция «О борьбе с дачей взятка иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций» от 21 ноября 1997 г.; Конвенция «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» от 17 декабря 1997 г.; Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27 января 1999 г.; Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» от 4 ноября 1999 г. Указанные документы не только нормативно закрепили стандартные требования к антикоррупционному аудиту, но и жестко ориентируют властно-управленческие структуры, правоохранительные органы и деловое сообщество на активное трансграничное сотрудничество. Особенно в сфере пресечения круговой поруки, корыстного покровительства и практики отмывания доходов. Причем независимо от того, присоединилась страна к конвенции или нет.

Стратегическая цель тоже не скрывается — распространить принципы, сформулированные в американском антикоррупционном законодательстве, на всю сферу международной экономической деятельности, прежде всего стран Европейского Союза¹⁶, наделив при этом ОЭСР широкими надгосударственными надзорными полномочиями. И неважно, что такой подход может породить неразрешимые проблемы, особенно в части обеспечения государственного суверенитета и юрисдикционных полномочий национальных судебных и следственных органов.

Касаясь вопроса санкций, в документах ОЭСР подчеркивается, что виновные в коррупционных преступлениях (включая подстрекательство, пособничество и уполномочивание) должны подвергаться эффективному, соразмерному и адекватному наказанию в соответствии с национальным законодательством. Предписывается также

¹⁶ Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC. Klich, 1996. P. 142-143.

введение в национальные законодательства специальных норм, касающихся уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления. Рекомендация пока в полной мере не реализована — большинство стран континентальной Европы остается безучастным к призывам о введении уголовной ответственности юридических лиц. Даже несмотря на то, что проблема коррупционной преступности от малого бизнеса до крупнейших корпораций во многих странах, по мнению экспертов, превзошла все мыслимые объемы¹⁷. Оказывается, очень непросто отойти от традиционного принципа континентальной системы права относительно индивидуальной ответственности за уголовное преступление.

Специальная группа противодействия в сфере финансов (Financial Action Task Force — FATF) — международная организация, главное предназначение которой борьба с легализацией незаконно нажитых капиталов, закрытие международных финансовых лазеек для уклонения от уплаты налогов, нейтрализация финансово-экономических преступных потоков. Создание группы мотивировано тем, что коррупция превратилась в одну из самых сложных международных проблем¹⁸, что дельцы незаконного бизнеса и коррумпированное чиновничество разных стран тесным образом связаны между собой и в равной степени заинтересованы в том, чтобы надежно прикрыть коррупционера-чиновника и коррупционера-бизнесмена, а их средства, легализовав, перевести с выгодой для себя на легальный рынок. Правда, и проблем на этом направлении немало. Создают их, в частности, разные правовые трактовки признаков коррупционных преступлений, закрытость оффшорных зон, недоступность банков с их тайной вкладов, фирмы однодневки, финансовые учреждения с откровенной преступно-рискованной политикой.

Активно к общему делу борьбы с коррупцией подключились практически все **международные финансово-экономические институты**: Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС), Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ) со своим Международным центром по урегулированию инвестиционных споров (ICSID) и независимой Инспекционной комиссией (ИК), Всемирная торговая организация (ВТО) и др. Главные точки приложения сил: стандарты государственных услуг; финансовая поддержка и кредитование; методическая и экспертная помощь; стимулирование транзитных стран по выходу их на путь

цивилизованного рыночного развития¹⁹. Делается немало также по линии ужесточения контроля за исполнением требований таможенного, налогового и антимонопольного законодательства, наблюдения за процессами имплементации международных стандартов в реальную практику борьбы с коррупцией.

Многие рекомендации и императивные предписания носят конструктивный характер, даже в том случае, если на первый взгляд, осложняют функционирование частного рынка. Например, готовность ВТО оказать безвозмездную помощь стране, которая в инициативном порядке берет на себя обязательство бороться с коррупцией. Не менее полезное решение о возмещении судебных издержек развивающейся страны по выигранным ею коррупционным делам. Или рекомендация притормозить приватизационный процесс, если масштабы коррупции в стране за пределы. Такого рода решения помогают экономикам многих стран успешно развиваться не только в текущей ситуации, но и в долговременной перспективе.

Заметный вклад в дело борьбы с коррупцией вносит **Международная организация высших органов финансового контроля** (ИНТОСАИ), главная миссия которой — борьба с международным отмыванием денег и коррупционным обогащением, наблюдение за процессами имплементации международных стандартов в реальную антикоррупционную защиту финансовых систем конкретных государств. С нашей стороны участником ИНТОСАИ является Счетная палата РФ. Наша страна стала инициатором создания специальной Рабочей группы по борьбе с международным отмыванием денег.

Под эгидой указанной организации разработаны принципы финансового контроля; определены критерии оценки действий, препятствующих международному сотрудничеству в сфере отмывания денег; установлен перечень условий функциональной, организационной и фискальной независимости контрольно-счетных органов; утвержден модельный кодекс служебного поведения аудиторов контрольно-счетных органов; ведется международная база данных, касающаяся борьбы с коррупцией; формируются конкретные модели аудиторских проверок.

Совет Европы (СЕ). Результатом антикоррупционной деятельности СЕ и Европейского Союза в целом является принятие ими ряда политических резолюций и международных конвенций правового содержания. Имеются в виду «Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» от 8 ноября 1990 г., протоколы «О корруп-

¹⁷ Правовые акты: антикоррупционный анализ / Отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 139-140.

¹⁸ Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 97.

¹⁹ Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. С. 197, 255.

ции в Сообществе» от 27 сентября 1996 г., «Программа действий против коррупции» от 9 декабря 1996 г., Конвенция «О борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейских сообществ или служащие государств-членов Европейского Союза» от 26 мая 1997 г. Последний документ справедливо квалифицируется как европейский антикоррупционный манифест. В нем зафиксировано уточненное понятие коррупции, представлены составы коррупционных преступлений, их основные признаки, условия и причины — концентрация власти и капитала, тоталитарность правящего режима, бюрократизм, разрегулированность судебной системы, ограниченность свободы слова и СМИ. Многие формулировки и правовые нормы носят императивный характер, особенно те, которые касаются коррупционных правонарушений, совершенных высокопоставленными национальными и иностранными государственными должностными лицами, парламентариями, лицами, работающими на влиятельных должностях в коммерческих организациях, международных организациях и судебных органах.

Не менее значимы и многие другие документы. Такие как Резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г. № (97)24 «Двадцать принципов борьбы с коррупцией» и Конвенция Совета Европы от 27 января 1999 г. ETS № 173 «Об уголовной ответственности за коррупцию». Конвенции ориентированы на укрепление сотрудничества в целях преследования за совершение коррупционных правонарушений, а также создание эффективного механизма для принятия последующих мер антикоррупционной направленности на основе принципов прозрачности, независимости и автономности следственных органов, предотвращения использования юридических лиц в качестве ширмы для преступного извлечения незаконной выгоды, формирование антикоррупционного общественного сознания.

Заметное место в системе европейского антикоррупционного законодательства занимает резолюция Res (2003) 4 от 8 апреля 2003 г. «Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний». Целевая установка Резолюции: надзор правомерности финансирования политических партий, прозрачность сделок по дарению политическим партиям, запрет зарубежных пожертвований, строгий бухгалтерский учет спонсорских поступлений, систематический аудит, подотчетность перед государством, т.е. все то, что не подрывает, а укрепляет независимость партий, гарантирует их политическую независимость.

Группа государств против коррупции (GRECO). Полномочия группы довольно значимы — контрольное, организационное, аналити-

ческое и информационное обеспечение реализации антикоррупционной политики ЕС. Более конкретно в научно-доктринальной редакции это а) оценка степени возможного ограничения иммунитетов определенных категорий лиц (служащих, депутатов, должностных лиц международных структур), б) совершенствование антикоррупционной деятельности государственных структур управления, в) оптимизация санкционной составляющей налогового, финансового, таможенного, административного и других отраслей права, г) выявление, арест и конфискация коррупционных доходов, д) борьба с отмыванием незаконных доходов, их изъятие и конфискация, разрушение схем легализации²⁰.

Работа GRECO поделена на тематические циклы (раунды оценки). В рамках каждого из них исследуется определенный блок вопросов, объединенных общей тематикой по наиболее важным аспектам антикоррупционной деятельности. Формы работы: проведение взаимных экспертных оценок с осуществлением визитов для предметного изучения ситуации с коррупцией в оцениваемой стране, подготовка оценочных докладов, рекомендации законодательного, институционального и практического характера. По инициативе GRECO исследуются вопросы финансирования политических партий, практики пожертвований в натуральной форме; действенность мер по исключению предоставления политическим партиям займов в обход легитимных правил финансирования; обеспечения независимого аудита политических партий.

В отношении нашей страны Группа провела два оценочных раунда, рекомендации которого реализованы практически полностью. Недавно завершился третий раунд по темам «Криминализация преступных деяний» и «Прозрачность финансирования политических партий». Удовлетворительно выполнены или приняты удовлетворительные меры по одиннадцати из двадцати одной рекомендации. Десять других рекомендаций выполнены частично, особенно в части нейтрализации практики коммерческого подкупа, торговли влиянием, сторонних выгодоприобретателей, прозрачности политического финансирования. Сейчас начата подготовка к четвертому раунду. Он коснется анализа коррумпируемости парламентариев, судей и прокуроров. Если же рекомендации третьего раунда не будут исполнены, то в отношении нашей страны будут предприняты санкции, вплоть до направления в Россию специальной европейской миссии международных контролеров.

²⁰ Group of States Against Corruption. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/general/about_en.asp.

Содружество независимых государств (СНГ). В отличие от других регионов мира на пространстве государств, возникших на территории бывшего СССР, специальный международно-правовой механизм противодействия коррупции только формируется. Работа на уровне СНГ осуществляется в рамках имеющихся договоров по вопросам борьбы с преступностью в целом. Но вот специальное многостороннее межгосударственное соглашение о сотрудничестве в борьбе с коррупцией пока не принято, действуют лишь модельные законы и рекомендации.

Международные некоммерческие организации: научные организации, информационно-аналитические центры, радио- и телевещательные компании, социальные сети, фонды. Такие организации не отличаются особой политической ангажированностью, их деятельность сконцентрирована преимущественно на научно-исследовательских, информационных и образовательных проектах. Их преимущество — способность объединить научно-исследовательский потенциал многих стран и на этой основе обеспечить значительный научно-информационный синергетический эффект.

Как видим, в сфере международного сотрудничества и правового обеспечения противодействия коррупции сделано и делается немало. Сложилось достаточно действенное международное антикоррупционное законодательство, приняты необходимые конвенции, разработаны стратегии, планы и программы, в практику внедряются современные регламенты и процедуры. На основе международных договоренностей устанавливаются рабочие контакты между национальными компетентными органами. Налажен интенсивный взаимный информационный обмен.

Тем не менее, реальное объединение усилий различных государств, в том числе, с участием Российской Федерации, пока недостаточно и далеко не всегда так действенно, как бы этого хотелось. Конвенций, решений, отчетов и оценок достаточно, но вот их реальная эффективность пока не соответствует реальным потребностям — деклараций о необходимости международного объединения против коррупционного зла значительно больше, чем реальных дел. В итоге многое из международно-узаконенного оказывается малопродуктивным. В результате коррупция — эта глобальная, по выражению К. Аннана, «социальная чума», свои позиции не теряет, ее объемы растут, а мировой коррупционный рынок давно превысил триллион долларов²¹.

Крупномасштабные же коррупционные разоблачения последнего времени, многие из кото-

рых со значительной международной составляющей, говорят, что ситуация в стране остается тревожной. Рынок коррупционного обмена на сегодняшний день составляет не менее 20% ВВП²². Даже несмотря на то, что позиции России по индексу восприятия коррупции, по замерам Transparency International, постепенно улучшаются. К началу текущего года страна вышла на 119 место [24]²³. Многие из предпринимаемого работает, приносит свои плоды и в целом адекватно оценивается иностранными экспертными службами.

Но дело не в этом. Стране нужны не просто рейтинги и проценты, а рейтинги, подтверждающие положение нашей страны рядом с ведущими с точки зрения коррупционной чистоты европейскими государствами. До такого статуса, похоже, нам еще далеко. Поработать придется немало, не забывая, что коррупция подрывает доверие граждан к демократическим институтам власти, дискредитирует закон и правосудие, наносит ощутимые удары по экономике, формирует людей, говоря словами Л. Гумилева, «с негативным мироощущением». Чиновник же из слуги народа превращается в прислужника частных интересов и пособника беззакония. В таких условиях проблема коррупции из чисто полицейской переходит в разряд куда более опасных — политических. Последствия такого сценария оценить рублем или социологическим индексом восприятия трудно. Никто не скажет, во что обходится гражданам и стране в целом, скажем, «цветные революции», майданные политические акции, межнациональные и межрелигиозные конфликты.

Вывод: реальный успех можно обеспечить лишь при условии, если национальные и международные правовые и организационные механизмы, прежде всего те, которые находятся под контролем и организующим началом ООН, будут «лучше чувствовать» друг друга на деле, а не только на бумаге и в речах, будут формировать «социальную среду нетерпимого отношения к коррупции». И все это на основе «открытого профессионального диалога» с институтами гражданского общества, предпринимательскими структурами, конструктивной оппозицией. Отдаем мы отчет и в том, что резервы дальнейшего развития такого сотрудничества имеются, причем достаточно обширные, в том числе, с точки зрения выхода на более высокий уровень скоординированного интеграционного взаимодействия с международными антикоррупционными структурами, особенно, в части «выявления, ареста и возвращения из иностранных

²¹ Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. Монография. М., 2011. С. 81.

²² Воскресное время. Информационно-аналитическая программа телеканала ТВЦ, 20 ноября 2016 г.

²³ Transparency.org.ru.

юрисдикций активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности»²⁴, «национализации элит» и реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции и других базовых документов международного права.

В заключение можно привести некоторые практические рекомендации по повышению качества антикоррупционной борьбы для Российской Федерации:

1) при взаимодействии научного сообщества, государственных структур, бизнеса и представителей гражданского общества целесообразным представляется создание экспертной группы, занимающейся вопросами выявления коррупционных практик, их измерением и классификацией. Данная мера позволила бы не только эффективней бороться с коррупцией на уровне государства, но и продемонстрировала бы активную позицию Российской Федерации в мировой антикоррупционной борьбе и распространении глобального антикоррупционного стандарта поведения;

2) полезной представляется инициатива по созданию международного органа при ООН, который специализировался бы на противодействии и борьбе с коррупцией. Выступление с подобной инициативой для Российской Федерации позволило бы укрепить международные позиции в глобальном антикоррупционном движении, что, в свою очередь, позитивно бы сказалось на улучшении международного имиджа России и повысило бы ее конкурентоспособность на мировой арене;

3) на основе проведенного исследования могут быть разработаны специальные курсы по международному сотрудничеству по борьбе с коррупцией, в том числе по борьбе с коррупцией в органах власти. Возможным направлением данных курсов может стать обучение противодействию и борьбе с коррупцией в системе образования. С целью распространения антикоррупционного стандарта поведения также предлагается создание телевизионной передачи, рассматривающей негативные последствия участия в актах коррупции и освещающей юридические и бытовые основы противодействия и борьбы с коррупцией;

4) повышению эффективности борьбы с коррупцией в Российской Федерации могло бы способствовать ежегодное упоминание в Послании Президента России Федеральному Собранию об уровне коррупции, которое бы отражало динамику борьбы с коррупцией в органах власти.

Список литературы

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. Монография. М.: Экономика, 2011. 304 с.
2. Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарава. М.: РА «СПАС», 2004. 368 с.
3. Воскресное время. Информационно-аналитическая программа телеканала ТВЦ. 20 ноября 2016 г.
4. Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. 192 с.
5. Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации. Макет—проспект. Монография. М.: Научный эксперт. 2009. 216 с.
6. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 19.
7. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2014. 688 с.
8. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Противодействие коррупции: развитие законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Монография / Под общ. ред. С.М.Шахрая. М.: НИИ СП, 2012. 133 с.
9. Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. Монография / Под научн. ред. Я. Охонько. М.: Институт Гайдара, 2011. 472 с.
10. Охотский Е.В. Коррупцированное государство // Публичное и частное право. 2009. № 2. С. 15-33.
11. Правовые акты: антикоррупционный анализ / Отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: Волтерс Клувер, 2010. 176 с.
12. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года.
13. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции. Монография / Отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения. 2012. 240 с.
14. Arnim H.H. Aus Politik und Zeigeschichte // Die Rolle der Berufspolitiker. B16/2000. S. 2-34.
15. 15. Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC. Klich, 1996. P. 142-143.
16. Group of States Against Corruption. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/general/about_en.asp.
17. Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy. Cambridge, 2006. P. 57.
18. Rose-Ackerman S. The Role of the International Community // Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Oxford University Press, 1999. P. 233.
19. Transparency.org.ru.

²⁴ Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 — 2017 годы» (ст. 12, 13).

Legal Framework and Mechanisms of International Cooperation in the Field of Combating Corruption

Okhotsky E.V.,

Doctor of Sociology, Professor, the Department of Management and Policy
of International Institute of Administration,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of Russia's Ministry of Foreign
E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Abstract. *The article attempts a scientific analysis of goals, tasks and principles of international cooperation in the sphere of counteraction of corruption, the main components and priorities for the implementation of the international system of legal regulation of anti-corruption activities, the main directions and forms of cooperation of Russia with international organizations and other countries in combating corruption. Emphasizes that corruption today is not a local phenomenon, far beyond the limits of national socio-political, economic and legal space of sovereign States, became a powerful material component to all the most dangerous types of local and international crime, requires attention both on the part of each individual state from the international community as a whole. The article presents analysis of international instruments on the fight against corruption.*

It is shown that at present the most concern are the types of international crime with the powerful corruption, terrorism, laundering of proceeds of crime, weapons trafficking, international drug trafficking. The author believes that to organize effective implementation of the state anti-corruption policy in the context of globalization and dynamic changes of the global order is impossible without scientifically validated political strategy and good knowledge of relevant international legal standards, without close cooperation between national law enforcement agencies and civil society institutions with relevant external legal, information-analytical, scientific and other institutions.

In the scientific revolution introduced the concepts of corrupt government, government corruption, and the export of corruption, a comparative analysis of their basic characteristics and features to highlight their contrast to such phenomena as the corrupt state, and systemic corruption. The author hopes that the ideas, evaluation, synthesis, and suggestions contained in the article, will be of interest to the reader and will become an additional source of intensification of scientific research in the subject field of the study of international cooperation in the sphere of counteraction of corruption.

Keywords: *anti-corruption activities, globalization, government policy, corruption, the Convention, the national plan, political strategy, anti-corruption, international cooperation, corruption the state, corruption risks, international standards of combating corruption, the export of corruption.*

References

1. Andrianov V.D. Korruptsiya kak globalnaya problema. Istoriya i sovremennost. Monografiya. M.: Ekonomika, 2011. 304 s.
2. Antikorruptsiionnaya politika / Pod red. G.A. Satarova. M.: RA "SPAS", 2004. 368 s.
3. Voskresnoe vremya. Informatsionno-analiticheskaya programma telekanala TVTS. 20 noyabrya 2016 g.
4. Grib V.G., Oks L.E. Protivodejstvie korruptsii. M.: Moskovskaya finansovo-promyshlennaya akademiya, 2011. 192 s.
5. Doktrina gosudarstvennoj politiki protivodejstviya korruptsii i tenevoj ekonomike v Rossijskoj Federatsii. Maket-prospekt. Monografiya. M.: Nauchnyj ekspert. 2009. 216 s.
6. Zorkin V.D. Korruptsiya kak ugroza stabilnomu razvitiyu obshchestva // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 7. S. 19.
7. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya / Otv. red. T.Ya. Khabrieva. M.: Yurisprudentsiya, 2014. 688 s.
8. Levakin I.V., Shishova Zh.A. Protivodejstvie korruptsii: razvitie zakonodatelstva i pravoprimeritelnoj praktiki v Rossijskoj Federatsii. Monografiya / Pod obsch. red. S.M. Shakhrya. M.: NII SP, 2012. 133 s.
9. Malgan Dzh. Iskusstvo gosudarstvennoj strategii. Mobilizatsiya vlasti i znaniya vo imya vseobshchego blaga. Monografiya / Pod nauchn. red. Ya. Okhonko. M.: Institut Gajdara, 2011. 472 s.
10. Okhotskij E.V. Korrumpirovannoe gosudarstvo // Publichnoe i chastnoe pravo. 2009. № 2. S. 15-33.
11. Pravovye akty: antikorrupcionnyj analiz / Otv. red. V.N. Najdenko, Yu.A. Tikhomirov, T.Ya. Khabrieva. M.: Volters Kluver, 2010. 176 s.
12. Putin V.V. Poslanie Prezidenta RF Federalnomu Sobraniyu 1 dekabrya 2016 g.
13. Rol predprinimatelskikh struktur v protivodejstvii korruptsii. Monografiya / Otv. red. N.G. Semilyutina, E.I. Spektor. M.: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2012. 240 s.
14. Arnim H.H. Aus Politik und Zeitgeschichte // Die Rolle der Berufspolitik. B16/2000. S. 2-34.
15. Foreign Corrupt Practices Act, 15 USC. Klich, 1996. P. 142-143.
16. Group of States Against Corruption. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/Greco/general/about_en.asp.
17. Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy. Cambridge, 2006. P. 57.
18. Rose-Ackerman S. The Role of the International Community // Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Oxford University Press, 1999. P. 233.
19. Transparency.org.ru.