Наднациональные юрисдикции противодействия коррупции

Майборода Эльвира Тагировна
доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, кандидат философских наук, доцент; ellamaiboroda@mail.ru

АННОТАЦИЯ
Актуальность статьи обусловлена значимостью формирования международных правовых институтов, направленных на борьбу с коррупцией и проблемой имплементации международных правил антикоррупционной направленности в национальные правовые системы. Обращение к формально-юридическим методам дало возможность исследовать следующие группы наиболее важных антикоррупционных регуляторов: международные антикоррупционные нормы и принципы; международно-правовые механизмы мониторинга исполнения антикоррупционных конвенций; международно-правовые меры предупреждения коррупции. Эмпирические данные указывают на то, что отсутствие системного противодействия коррупции как негативному социально-правовому явлению приводит к эрозии правовых институтов и в конечном счете к их полной неработоспособности. Представляется необходимой дальнейшая интеграция международного сотрудничества в данной сфере, результатом которой должно являться формирование нормативного единства институтов национальных юрисдикций в борьбе с коррупцией.
Ключевые слова: борьба с коррупцией; национальные правовые системы; международные антикоррупционные нормы и принципы; международные организации

International Jurisdiction on Fighting Against Corruption

Elvira T. Mayboroda
Associate Professor of the Chair of Law of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russian Federation, PhD in Philosophy, Associate Professor; ellamaiboroda@mail.ru

ABSTRACT
The urgency of the article is stipulated by the importance to form international legal institutes aiming at fighting against corruption and the problem related to implementing international regulations of the anti-corruption purposefulness in national legal systems. The use of formal legal methods allowed to research the following groups of the most important anti-corruption regulators: international anti-corruption standards and principles, international and legal mechanisms of monitoring the fulfillment of anti-corruption conventions, and international legal measures to prevent corruption. Empiric data show that the lack of the system counteraction to corruption as a negative social and legal phenomenon causes the erosion of legal institutes, and finally, their full non-operability. It is necessary to further integrate international cooperation in this area. It must result in the formation of the standard unanimity of institutes of national jurisdiction in fighting against corruption.
Keywords: fights against corruption, national legal systems, international anti-corruption standards and principles, international organizations

Глобальное и региональное взаимодействие в международных процессах затрагивает не только современные государства, но и различные структуры и организации, такие, например, как политические и экономические сообщества. Столь разноцелевые и многовекторные по деятельности институты достаточно гармонично сосуществуют и благодаря интеграционным процессам взаимодействуют, что составляет суть современного миропорядка. Понятие «интеграция» невозможно использовать в каком-то определенном аспекте без учета всех слагаемых глобализации как процесса гиперинтеграции. При этом затруднительно выделить абсолютные доминанты данного процесса, они меняются в зависимости от постоянных либо перманентных детерминант объективной и субъективной обусловленности. Особого внимания при этом заслуживает процесс интернационализации и негативного интегрирования противоправных явлений, характерных практически для всех национально-социальных и международных инновационных мероприятий, не обладающих историческим опытом и сложившейся методологией их проведения. При этом необходимо признать, что интеграция международных организаций при наличии различных целей успешно противодействует угрозам глобальной безопасности, в том числе в сфере борьбы с коррупцией.

На сегодняшний день трудно найти в международно-правовой практике вопросы более дискуссионные, чем определение закономерностей форм проявления коррупции, способов легити-

мации противодействия ей, закрепления понятийного аппарата и другое. Прежде всего, это объясняется конфликтами соотношения коллективных интересов и индивидуально-государственных потребностей, определяемых национально-ментальными, экономико-ментальными особенностями, уровнем национальной самоидентификации каждого государства с безусловно эмоционально-пропагандистским завышением, а иногда и эксклюзированием их роли в тех или иных событиях и процессах международного характера.

Впервые на международном уровне проблема коррупции и необходимость противодействия ей стали предметом рассмотрения на V Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975). Как справедливо отмечает С. А. Лошакова, коррупция в 1970–80 гг. рассматривалась больше как национальная проблема, чем транснациональная[1]. А вот глобальный, транснациональный характер коррупции начали отмечать в 1990-е гг., с интенсификацией интеграционных процессов в мировой экономике. На современном этапе исследования сосредоточены на международных антикоррупционных стандартах[2] — новом виде глобального регулирования в области противодействия коррупции, которые «выходят за рамки отдельного государства» и направлены на установление определенных правил соответствия, призванных обеспечивать систематизацию деятельности трансграничных компаний в контексте деловой этики[3].

В Резолюции VIII Конгресса ООН «Коррупция в сфере государственного управления» отмечалось, что «проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и что, хотя они оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, это влияние ощущается во всем мире».

Программа развития ООН определяет коррупцию как угрозу стабильности и безопасности общества, подрывающую демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносящую ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

В п. 52 итогового документа Саммита ООН, посвященного «Целям развития тысячелетия», который проводился в рамках 65-й сессии Генеральной Ассамблеи, отмечается, что «следует уделять первоочередное внимание борьбе с коррупцией как на международном, так и национальном уровне. Это связано с тем, что коррупция в значительной мере препятствует эффективной мобилизации и распределению ресурсов и отвлекает их от тех направлений деятельности, которые имеют крайне важное значение для искоренения нищеты и борьбы с голодом и для обеспечения устойчивого развития»[4].

Практически во всех международных правовых актах антикоррупционного характера содержится большое число норм административного права, определяющих организационно-управленческие аспекты осуществления этих конвенций. Наиболее пристального внимания заслуживают отдельные положения Конвенции ООН против коррупции. Ст. 12 устанавливает обязанность государств-участников принять меры по предупреждению коррупции в частном секторе и установить ответственность за несоблюдение таких мер. Статья также обязывает государства принять нормы, направленные на предотвращение конфликта интересов. В результате такие нормы вошли как в законодательство государств, так и в кодексы деловой этики и антикоррупционные политики компаний. В настоящее время идентификация учредителей и руководителей в обязательном порядке осуществляется при регистрации юридических лиц в государствах — участниках конвенции. Требованием конвенции являются ограничения в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц. Данные положения имплементированы в законодательство Российской Федерации принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[5].

Заметную активную роль в выработке механизмов борьбы с коррупцией играет Организация международного развития и сотрудничества (ОМРиС), ее Центр развития и Комитет поддержки развития (КПР). Совместно эти структуры, каждый в своей компетенции, осуществляют комплексное

---

[1] Лошакова С. А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // Безопасность бизнеса. 2014. № 4. С. 36.

[2] Черепанова В. А. Международные антикоррупционные стандарты: классификация, оценка эффективности, дальнейшие перспективы развития // Аудитор. 2017. № 9. С. 48.

[3] Молчанова М. А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 27.

[4] Резолюция ООН A/65/1, 2010 [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/ga/65/docs/65res1.shtml (дата обращения: 10.02. 2019).

[5] О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

воздействие на проблему коррупции путем создания собственных антикоррупционных стандартов с целью имплементации их положений в свои национальные законодательства[6].

Своего апогея борьба против коррупции достигла в 1999 г. с принятием Конвенции по борьбе с коррупцией иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок. Этот документ представляет собой итог длительного и рутинного процесса, локомотивом которого была деятельность Рабочей группы ОМРиС по коррупции в сфере международных торговых сделок. Рабочая группа подготовила пакет антикоррупционных документов, среди которых были рекомендации, разработанные в 1994, 1996 и 1997 гг., и сама конвенция. Цель принятия этих документов состоит в том, чтобы страны мира как субъекты международного права признали уголовным преступлением факт подкупа иностранных государственных чиновников, разработали необходимые асимметричные меры, направленные на противодействие коррупции при осуществлении сделок в международной торговле. Комитет поддержки развития сфокусировал свои усилия на борьбе с коррупционными схемами в различных финансовых проектах, которые осуществляют страны-доноры в государствах третьего мира и развивающихся странах. Надзор за распределением фондов — есть залог эффективной экономической помощи, что отчетливо стало ясно в результате работы различных международных организаций со странами постсоветского пространства. Высокий процент коррупционности национальных элит этих государств показал необходимость использования специальных антикоррупционных мер в двустороннем надзоре за распределением финансовой помощи как со стороны донора, так и получателя. Принятые рекомендации 1996 г. расширили поле деятельности стран — членов КПР в борьбе с коррупционной составляющей в системе международного экономического сотрудничества. Это выразилось в стремлении стран — членов КПР представить свои законодательные антикоррупционные предложения для правового обеспечения надзора за распределением экономической и финансовой помощи.

В настоящее время приоритетным направлением в деятельности ОМСиР и Центра развития являются глобальные меры и выработка единой политики нейтрализации коррупционных явлений в системе реализации экономической деятельности и формирования общественных институтов с целью ускорить интеграцию стран с переходной экономикой в глобальную мировую экономику. Мониторинг ситуации влияния коррупции на экономическое развитие Сенегала, Мали и Мозамбика[7], анализ гонконгской антикоррупционной кампании сформировали понимание бесперспективности применения шаблонного метода для всех стран.

Агентство международного развития США (АМР США) курирует невоенную помощь другим странам, которые входят в сегмент «национальных интересов США» по следующим направлениям: поддержка торговли, сельского хозяйства, экономического роста и его мониторинга, здравоохранения[8].

С 1989 г. АМР начинает участвовать в антикоррупционной деятельности по подготовке специального проекта, направленного на создание в зоне жизненных интересов США прозрачных и подконтрольных территорий для осуществления американской финансовой элитой различных бизнес-проектов.

Для этого АМР провело кропотливую работу по созданию «свободных» СМИ, формированию в отдельно взятой стране так называемого гражданского общества, правового поля, в рамках которого стало бы возможным осуществлять свою экономическую деятельность.

Непреодолимым препятствием для создания единых мировых рыночных механизмов управления является коррупционность национальных правительств стран, которым различные международные организации, в том числе и американские, выделяли деньги на экономические реформы. Для мониторинга ситуации с коррупцией в органах государственной власти, в правоохранительных органах, экономической деятельности АМР проводит конференции по вопросам обмана и коррупции, одна из которых была профинансирована через Проект совершенствования регионального финансового менеджмента в Латинской Америке и Карибское бюро агентства. Регулярно стали проводиться рабочие семинары в Панаме, Никарагуа, на Гаити, анализировавшие уязвимые места в работе службы Генерального аудитора в борьбе с коррупцией.

Приоритетным направлением в деятельности АМР США является латиноамериканский регион, Центральная и Восточная Европа и СНГ. В связи с этим были созданы Бюро латиноамериканских

---

[6] *Klyukovskaya I. N., Galstyan I. S., Lauta O. N., Mayboroda E. T., Cherkashin E. Y.* International Organizations on Fighting Against Ccorruption: Legal Means and Methods of their Implementation in National Legal Systems // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. № 7. P. 1737.

[7] Сборник докладов на совместной конференции Азиатского банка развития — Организации экономического сотрудничества “Combating Corruption in the Asian and Pacific region” [Электронный ресурс]. URL:http://www.adb.org (дата обращения: 10.02. 2019).

[8] Артемьев М. А. Как работает Америка. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2009. С. 28.

стран, Бюро стран Восточной Европы, Бюро новых независимых государств и Центра демократии. Эти центры финансируют исследования по злободневным вопросам коррупции, проводят международные конференции по данной тематике и рабочие семинары. Участниками конференций и семинаров являются представители власти, бизнеса, СМИ, ученые, то есть те, кто может совместными действиями проводить социально-экономические реформы и внедрять комплексный подход в борьбе с коррупцией во всех направлениях общественной, государственной и экономической жизни.

Важной составляющей деятельности Всемирного Банка (далее — Банк) является содействие инновационному развитию государств и регионов в целях достижения устойчивого экономического роста, с возможностью решать общественные, экономические и экологические проблемы. Окончательной целью стратегии Банка в помощи странам по адресному воздействию на коррупцию является не полное уничтожение коррупции (что в условиях современного мироустройства выглядит утопией), но поддержка этих стран в прорыве от систематической коррупции к созданию условий оптимального управления, которые минимизировали бы негативный эффект коррупции на общественное развитие. Стратегия Банка основана на трех направлениях:

- проведение реформ в экономической сфере;
- укрепление институтов гражданского общества;
- международная деятельность.

Междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции было предложено следующее определение: «Коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента, или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других»[9].

Современные основы понимания коррупции как не просто негативного, а именно криминального явления заложила Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000)[10].

Общепринятыми международными стандартами противодействия коррупции следует считать Глобальный договор ООН, основанный в том числе на принципе, провозглашающем, что «деловые круги должны противостоять всем формам коррупции»[11]. К 2018 г. к нему присоединились более 9 тыс. компаний и 4 тыс. некоммерческих организаций, в том числе более 50 крупнейших российских организаций (Внешэкономбанк, «Роснефть», РЖД, «Лукойл» и другие)[12].

Важнейшими предпосылками успешности международного сотрудничества в области противодействия коррупции стали следующие направления:

- сотрудничество правоохранительных органов в процессуальной и криминалистической областях (например, Интерпола);
- его научная обоснованность (например, координирующая деятельность Исследовательского института ООН по преступности и правосудию — ЮНИКРИ);
- деятельность неправительственных организаций (в частности, Transparency International).

Использование сравнительно-юридического подхода и входящих в него методов юридической компаративистики позволило сопоставить международные антикоррупционные конвенции, принятые как под эгидой международной универсальной организации — Организации Объединенных Наций, так и на уровне ряда международных региональных организаций: Совета Европы, Европейского союза. Эмпирические данные указывают на то, что отсутствие системного противодействия коррупции как негативному социально-правовому явлению приводит к эрозии правовых институтов и в конечном счете к их полной неработоспособности. Нормативно присутствующие, но фактически не работающие социально-правовые институты являются элементом его постоянной дестабилизации. Представляется необходимой дальнейшая интеграция международного сотрудничества в данной сфере, результатом которой должно являться формирование нормативного единства институтов национальных юрисдикций в борьбе с коррупцией.

---

[9] Фролова О. Е. Об отрицательной информации на примере слова «коррупция» // Эксперт-криминалист. 2015. № 4. С. 13.

[10] Кибальник А. Г. Сложности в понимании преступлений против порядка управления // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2005 Т. 9. № 3. С. 475.

[11] Официальный сайт Глобального договора ООН [Электронный ресурс]. URL: http://www.globalcompact.ru/10-princzipov.html (дата обращения: 10.02.2019).

[12] Молчанова М. А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 29.

Литература

1. Артемьев М. А. Как работает Америка. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2009. 152 с.
2. Кибальник А. Г. Сложности в понимании преступлений против порядка управления // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2005. Т. 9. № 3. С. 475–482.
3. Лошакова С. А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // Безопасность бизнеса. 2014. № 4. С. 36–39.
4. Молчанова М. А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 27–32.
5. Фролова О. Е. Об отрицательной информации на примере слова «коррупция» // Эксперт-криминалист. 2015. № 4. С. 13–15.
6. Черепанова В. А. Международные антикоррупционные стандарты: классификация, оценка эффективности, дальнейшие перспективы развития // Аудитор. 2017. № 9. С. 48–57.
7. *Klyukovskaya I. N., Galstyan I. S., Lauta O. N.* [и др.]. International Organizations on Fighting Against Corruption: Legal Means and Methods of their Implementation in National Legal Systems // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. № 7. P. 1734–1743.

References

1. *Artemyev M. A.* How America Works [Kak rabotayet Amerika] M. : Foundation “Liberal Mission” [Fond «Liberal’naya missiya»], 2009. 152 p. (In rus)
2. *Kibalnik A. G.* Difficulties in Understanding Crimes Against the Order of Management [Slozhnosti v ponimanii prestupleniy protiv poryadka upravleniya] // Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law. 2005. T. 9. Vol. 3. P. 475–482. (In rus)
3. *Loshakova S. A.* International Legal Cooperation of States in the Fight Against Corruption as a Factor in Ensuring Security in Europe [Mezhdunarodno-pravovoye sotrudnichestvo gosudarstv v bor’be s korruptsiyey kak faktor obespecheniya bezopasnosti v Yevrope] // Business security. 2014. № 4. P. 36–39. (In rus)
4. *Molchanova M. A.* International Anti-Corruption Standards in Multinational Companies: the Main Vectors of Development [Mezhdunarodnyye antikorruptsionnyye standarty v transnatsional’nykh kompaniyakh: osnovnyye vektory razvitiya] // International Criminal Law and International Justice [Mezhdunarodnoye ugolovnoye pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya]. 2018. № 6. P. 27–32. (In rus)
5. *Frolova O. E.* About Negative Information on the Example of the Word “Corruption” [Ob otritsatel’noy informatsii na primere slova «korruptsiya»] // Expert-criminalist. 2015. № 4. P. 13–15. (In rus)
6. *Cherepanova V. A.* International Anti-Corruption Standards: Classification, Performance Evaluation, Further Development Prospects [Mezhdunarodnyye antikorruptsionnyye standarty: klassifikatsiya, otsenka effektivnosti, dal’neyshiye perspektivy razvitiya] // Auditor. 2017. № 9. P. 48–57. (In rus)
7. *Klyukovskaya I. N., Galstyan I. S., Lauta O. N.* at al. International Organizations on Fighting Against Corruption: Legal Means and Methods of their Implementation in National Legal Systems // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. № 7. P. 1734–1743.