МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИНКИНА Мария Викторовна, соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: maria.inkina@gmail.com

В статье анализируется эволюция международно-правовых подходов к проблеме борьбы с коррупцией и их влияние на административно-правовые подходы к противодействию этому явлению в России, в том числе за счет имплементации некоторых международных конвенций.

Цель работы — анализ изменений в этих подходах за период с начала 1990-х до середины 2000-х гг. В этот период на региональном и международном уровнях массово формировалось первое поколение международно-правовых подходов к противодействию коррупции, облеченных в форму конвенций различных международных межправительственных организаций. К концу указанного периода в явном виде сформировался базовый макроподход к противодействию коррупции через повышение прозрачности потенциально коррупциогенных ситуаций, процессов и процедур.

Задача исследования — составить системную картину сложившихся международно-правовых подходов к проблеме противодействия коррупции, выработанных международными межправительственными организациями, и установить, каким образом ратификация некоторых международных конвенций и имплементация их подходов и мер в административное право Российской Федерации отразились на антикоррупционной системе административных правовых норм.

Метод сопоставительного анализа международно-правовых подходов к снижению рисков коррупции за счет повышения прозрачности коррупциогенных процессов и явлений, приведенных в Конвенции ООН против коррупции, и ряда административно-правовых подходов к снижению рисков коррупции, внедренных в России, позволяет выявить, что был имплементирован ряд мер.

Ни одна из рассмотренных конвенций не построена на оценке коррупционных рисков. Однако в настоящее время важность проведения системной оценки коррупционных рисков и выявления, например, наиболее коррупциогенных функций государственного органа все чаще рассматривается как необходимая основа для разработки любой антикоррупционной программы, поскольку позволяет четче и логичнее ее приоритизировать.

Ключевые слова: коррупционные риски, борьба с коррупцией, Межамериканская конвенция против коррупции, Конвенция по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

Для цитирования: Инкина М. В. Международно-правовые критерии противодействия коррупции и их имплементация в административное право Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 3. С. 147—162. DOI: 10.12737/jflcl.2020.024

INTERNATIONAL LEGAL APPROACHES TO COMBATING CORRUPTION AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN ADMINISTRATIVE LAW

M. V. INKINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: maria.inkina@gmail.com

The article analyzes the evolution of international legal approaches to the problem of combating corruption and their impact on administrative and legal approaches to combating corruption in Russia, including through the implementation of some international conventions.

The purpose of the work is to analyze the changes that have occurred in these approaches in a brief but extremely eventful period that lasted from about the beginning of the 1990s to the mid-2000s. During this period, the first generation of international legal approaches to countering corruption, in the form of conventions of various international intergovernmental organizations, was massively formed at the regional and international levels. By the end of this period, a basic macro-approach to countering corruption was formed through increased transparency of potentially corrupt situations, processes and procedures.

The task is to compile a systematic picture of the existing international legal approaches to the problem of combating corruption developed by international intergovernmental organizations and to establish how the ratification of some international conventions and the implementation of their approaches and measures in administrative law of the Russian Federation affected the anti-corruption sphere of the administrative legal field.

The method of comparative analysis of international legal approaches to reducing the risks of corruption by increasing the transparency of corruption-related processes and phenomena cited in the UN Convention against Corruption, and a number of administrative legal approaches to reducing the risks of corruption introduced in Russia, reveals that a number of measures (although in fairness, we note that one of them was introduced before the ratification of the Convention).

It should be noted that none of the reviewed Conventions is based on an assessment of corruption risks. At the present time, the importance of conducting a systematic assessment of corruption risks and identifying, for example, the most corruption-related functions of a state body, is increasingly being viewed as a necessary basis for developing any anti-corruption program, since it allows it to be prioritized more clearly and more rationally.

Keywords: corruption risks, anti-corruption, Inter-American Convention against Corruption, OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Criminal Law Convention on Corruption, Civil Law Convention on Corruption, African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, United Nations Convention against Corruption.

For citation: Inkina M. V. International Legal Approaches to Combating Corruption and Their Implementation in the Russian Administrative Law. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 3, pp. 147—162. DOI: 10.12737/jflcl.2020.024 (In Russ.)

1. Некоторые подходы к типологизации коррупционных проявлений

Поскольку коррупция является колоссальным многомерным явлением, проявляющимся в огромном разнообразии взглядов и практических действий, концепция противодействия коррупции также является комплексной. Так, академик РАН Т. Я. Хабриева отмечает использование различных подходов к пониманию коррупции как в правовой науке, так и в правоприменительной практике¹. Сопоставляя основные подходы к определению феномена коррупции, представленные в научной литературе, ученый выделяет широкий и узкий подходы. Широкий подход к явлению коррупции предполагает умышленное использование служебного положения и/или статусных характеристик этого положения в личных или групповых интересах с корыстной целью обогащения (этот подход относится преимущественно к государственному и муниципальным служащим); узкий подход (который можно считать более точным с юридической точки зрения) рассматривает коррупцию как совокупность таких составов правонарушений, при которых должностное лицо использует свой публичный статус в корыстных целях, допускает должностное злоупотребление².

Существует великое множество определений коррупции. Отсутствие единообразия остро ставит вопрос о деликтологической характеристике коррупции. С. П. Булавин, С. К. Илий и С. В. Минская отмечают, что коррупционные проявления могут принимать самые различные формы — от уголовного преступления до административного правонаруше-

ния или даже дисциплинарного проступка. По масштабным оценкам экспертов, более 70 статей одного лишь Уголовного кодекса РФ имеют отношение к различным коррупционным преступлениям. Однако при этом наблюдается некий парадокс — в Уголовном кодексе РФ отсутствует самостоятельный состав преступления в виде коррупции; аналогичная лакуна наблюдается и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, где не представлено самостоятельного состава административного правонарушения в виде коррупции³. Эта проблема не является специфической для Российской Федерации именно в силу многомерного и многоуровневого характера коррупции как явления.

Прежде чем перейти к изучению международно-правовых подходов к снижению коррупционных проявлений, рассмотрим некоторые наиболее проработанные подходы к систематизации и классификации таковых проявлений, принятые в современной мировой науке.

Профессор права Гарвардского университета США Л. Лессиг⁴ утверждает, что в сфере государственного управления США существуют два типа коррупции, которые в значительной степени определяют формирование американской политики. К первому типу он относит широко известные и часто наблюдаемые явления, относящиеся к сфере уголовного права. Второй тип (фактически представляющий собой возникновение у государственного служащего конфликта интересов), даже более распространен-

¹ См.: Хабриева Т. Я., Лукьянова Т. Ю. Юридическая квалификация коррупции // Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 67—82.

² Там же. С. 67—68.

³ См.: Булавин С. П., Илий С. К., Минская С. В. Деликтологическая характеристика коррупции // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014. С. 58—71.

⁴ См.: Lessig L. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop it*. New York, 2011.

ный, но при этом менее конкретный и четко определенный и потому несущий гораздо больше рисков, связан с тем, что представители органов власти (в случае Соединенных Штатов речь идет в первую очередь о Конгрессе США) находятся в достаточно сильной зависимости от конкретных лиц и компаний, выделивших значительное финансирование на их избирательные кампании, а также от ряда других заинтересованных сторон. Колоссальные суммы, поступающие членам и сенаторам Конгресса, например в рамках добровольного пожертвования компании на избирательную кампанию политика, не являются уголовно наказуемым деянием, механизм их передачи абсолютно законен. Однако эти деньги накладывают своего рода «невидимое» для простых обывателей, но вполне понимаемое обеими сторонами обязательство для политика не поддерживать те законодательные инициативы или программы, которые могут «расстроить» спонсоров, будучи невыгодными, рискованными или в чем-либо ограничивающими их бизнес.

Другой исследователь коррупции, М. Джонстон, вносит новое измерение в дихотомическую классификацию Л. Лессига. Вначале он полагал, что «традиционные» проявления коррупции (взятки и их вымогательство, например) более характерны для бедных стран; для богатых же стран более типичны коррупционные проявления второго типа, выделенного Л. Лессигом; проявления первого типа здесь значительно более редки и если все же случаются, то значительно чаще вскрываются и получают волну общественного осуждения и порицания (а также соответствующее в рамках законодательства наказание)⁵. В более поздней работе М. Джонстон несколько отошел от измерения бедности-богатства и стал значительно больше уделять внимания типу режима, показав, что в случае слабого недемократического государства социальная защита от коррупции практически отсутствует; процветают клептократия и патрон-клиентные отношения⁶. В качестве отдельного типа он справедливо выделяет переходные государства, однако уделяет им, на наш взгляд, недостаточно внимания, упоминая лишь, что в таких государствах институты также слабы, государственные механизмы контроля неэффективны и потому коррупция продолжает процветать⁷. Объяснению М. Джонстона предшествовали довольно многочисленные работы других исследователей, которые также приходили к выводу, что коррупция в переходных режимах является в основном симптомом слабости (а иногда и полной временной недееспособности) эко-

номических структур и институтов, переживающих тектонические структурные преобразования⁸.

Коррупция в развитом государстве сильно отличается от двух типов, описанных выше. Здесь влияние распределяется более тонко, связи устанавливаются за плату, а богатство используется для получения доступа к лицам, принимающим решения, что приводит к искаженному распределению контрактов, выигрышей в государственных тендерах, получению лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых и других природных ресурсов. Более того, как уже было указано выше, значительные средства могут быть использованы «серым» образом (но не в виде прямой взятки или подкупа) для того, чтобы гарантировать, что закон или даже целая отрасль законодательства будут написаны таким образом, чтобы благоприятствовать деловым интересам определенной корпорации, группы корпораций или целой бизнес-отрасли (в лице крупнейших ее представителей); это явление можно назвать рынком влияния⁹.

Однако М. Джонстон не отметил, что в переходных режимах порой начинает появляться некий гибрид первого и второго типов коррупции — с одной стороны, даже на высоком уровне она зачастую имеет форму прямых взяток (первый тип), с другой стороны, они используются для достижения целей, присущих второму типу, — получения доступа к лицам, принимающим решения, что приводит к искаженному распределению контрактов, выигрышей в государственных тендерах, получению лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых и других природных ресурсов, а в целом — к переделу собственности в стране¹⁰. Хотя коррупция обычно рассматривается как признак слабости государственных институтов, необходимо пролить свет на обычно скрытые в тени мощные силы, которые сильно заинтересованы в поддержании слабости этих институтов. Любые реформы, направленные на улучшение институциональной структуры, которые могут подорвать столь аномально высокую концентрацию богатств, благ и преимуществ в руках нескольких «акул бизнеса», будут нарываться на решительное противодействие фирм-захватчиков, имеющих достаточное политическое влияние, чтобы сорвать такие реформы. Следовательно, решение проблемы захвата государства является предпосылкой для реформ, направ-

⁸ См., например: *Abed M. G. T., Davoodi M. H. R. Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*. International Monetary Fund, 2000.

⁹ Ibid.

¹⁰ См.: *Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies* // Finance & Development. 2001. Vol. 38. No. 3. URL: https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF022/14153-9781451952346/14153-9781451952346/14153-9781451952346_A010.xml?print.

⁵ См.: *Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. New York, 2005.

⁶ См.: *Johnston M. Corruption, Contention and Reform: The power of Deep Democratization*. Cambridge, 2013.

⁷ Ibid.

ленных на улучшение управления и укрепление правовой, судебной и нормативной среды¹¹.

Более того, переходные режимы нередко переживают всплеск неравенства доходов населения, в результате чего обедневшая часть может еще оставаться в состоянии проявлений коррупции первого типа (бытовой коррупции), в то время как немногочисленная доля очень богатого населения может уже перестраиваться под коррупцию второго типа; сращивание коррупции второго типа с ведением бизнеса, особенно крупного, может на какое-то время восприниматься как норма.

В качестве наиболее существенного дополнения к типологии коррупционных проявлений Л. Лессига можно предложить третий, самый тяжелый вид коррупции — «захват государства» (термин используется экспертами Всемирного банка). Он действительно более вероятен в странах с переходной экономикой; крайним проявлением «захвата государства» является законодательство, формально разработанное и должным образом принятое законодательным органом или парламентом, предоставляющее выгоды конкретной группе сильных «игроков» — тех самых «захватчиков», которые могут влиять или подкупать публичных должностных лиц и парламентариев написание законодательства, которое может дать компании доступ к эксплуатации природных ресурсов, монополии на железнодорожную сеть, выдачу лицензий на СМИ и публикации или освободить от уплаты налогов¹².

Однако если внимательнее рассмотреть классификацию Л. Лессига, то можно увидеть, что развитые демократии также переживают «захват государства», хотя и в более мягкой форме, чем переходные режимы. Когда лоббисты, работающие от имени компаний или отраслевых ассоциаций, стремятся к тому, чтобы законодательство было написано в пользу их деятельности или в ущерб конкурентам (и предпринимают активные действия для достижения этой цели), неизбежно возникает вопрос о том, является это частью демократического процесса представления интересов или же происходит «покупка» мнений отдельных лиц, принимающих решения либо даже всего результата законодательного процесса. Хотя иногда это делается напрямую, с использованием «классических» методов коррумпирования, таких как дача взятки в виде денежной суммы или дорогостоящего «подарка», все чаще применяются «серые» способы, когда компания лоббирует свои интересы, не нарушая закон, например с помощью взносов в политические кам-

пании или пожертвований на общественные движения, поддерживаемые политиком¹³.

В течение последних трех десятилетий вопрос о том, каким образом можно наиболее результативно контролировать коррупцию, становился все более актуальным как в политической, так и в экономической повестке дня на транснациональном, глобальном уровне. Все более распространялось и признавалось единственно верным понимание того, что коррупция — какими бы ни были ее формы, контекст и краткосрочные выгоды от коррупционных сделок — разрушает легитимность политических институтов, включая верховенство закона, дискредитирует частный бизнес, способствует неоптимальному распределению ресурсов и человеческих навыков, усиливает социальное и экономическое неравенство, а также считается препятствием для долгосрочного экономического роста¹⁴. Однако совершенно очевидно, что нет и не может быть единого административно-правового решения, которое бы способствовало снижению рисков всех видов коррупции (с учетом их колоссальных различий, показанных выше). Далее мы рассмотрим историю международно-правовых подходов к проблеме контроля коррупции, их эволюцию и современное состояние.

2. Международно-правовые подходы к снижению рисков коррупции

Как верно отмечают А. А. Каширкина и О. И. Тиунов, «международное право в борьбе с коррупцией следует рассматривать не только в качестве фундамента по отношению к национальному праву в тех шагах, которые предпринимает государство для выполнения своих международных обязательств, вытекающих из международных договоров в антикоррупционной сфере, но и в качестве специфического генератора постоянно обновляющихся, совершенствующихся инструментов и методов противодействия коррупции»¹⁵. С их мнением солидарны Ю. В. Трунцевский и О. Г. Карпович, которые среди всех существующих международно-правовых средств противодействия коррупции полагают наиболее важным такое средство, как международные договоры¹⁶. В то же время О. И. Тиунов подчеркивает, что не следует забывать и о роли международных рекомендательных актов, которые могут играть существенную роль

¹³ См.: *Graycar A.* Corruption: Classification and Analysis // *Policy and Society*. 2015. Vol. 34. No. 2. P. 89.

¹⁴ См.: *Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A.* Varieties of Corruption Control: Introduction to Special Issue // *Crime, Law and Social Change*. 2013. Vol. 60. No. 2. P. 115—126.

¹⁵ Каширкина А. А., Тиунов О. И. Международное право в орбите противодействия коррупции // *Коррупция: природа, проявления, противодействие* / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014. С. 73.

¹⁶ См.: Трунцевский Ю. В., Карпович О. Г. Оценка коррупционных рисков компании. М., 2017. С. 16.

¹¹ См.: *Hellman J., Kaufmann D.* Op. cit.

¹² Подробнее о феномене «захвата государства» см.: *Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D.* *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. The World Bank, 2000.

в формировании представлений о должном, правильном виде процессов и явлений, подверженных риску коррупции, — например, о поведении государственных должностных лиц¹⁷.

В данном разделе мы ставим своей задачей рассмотреть, как зарождались международно-правовые подходы к противодействию коррупции, которые затем оказали значительное влияние на корпус административно-правовых подходов по борьбе с коррупцией на уровне национальных государств на примере Российской Федерации. В частности, будут подробно рассмотрены международно-правовые подходы, предложенные в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (ОЭСР) и Конвенции ООН по борьбе с коррупцией 2003 г., а также процесс имплементации их норм в источники административного права федерального уровня Российской Федерации после ратификации нашей страной этих конвенций. Будет проанализировано, какие новые аспекты принесла имплементация международно-правовых подходов в административное право нашего государства в области противодействия коррупции.

Основным этапом формирования международно-правовых подходов к противодействию коррупции мы считаем период с начала 1990-х до середины 2000-х гг. До этого периода усилия международного сообщества по борьбе с коррупцией носили фрагментарный характер и так и не были оформлены в международно-правовой акт¹⁸. В 1990-х гг. проблема коррупции прочно заняла видное место в глобальной повестке дня. В зависимости от вида международно-правового акта, в рамках которого разрабатывались, уточнялись, дополнялись и в целом совершенствовались подходы и инструменты по борьбе с теми или иными антикоррупционными проявлениями, эти акты становились либо основой для совершенствования национального права в антикоррупционной сфере (этот функционал международных договоров отмечали А. А. Каширкина и О. И. Тиунов), либо неким общедоступным спектром антикоррупционных решений разного уровня — от общих принципов до конкретных методов и инструментов, — на которые могло опираться (и ко-

торые могло имплементировать¹⁹) любое государство, в том числе не имеющее сопряженных с этим обязательств. Например, Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (подробнее о ней см. ниже) помимо всех стран — членов ОЭСР ратифицировали еще восемь стран, не являющихся членами этой организации, в том числе Россия²⁰.

Большим подспорьем при анализе «тонкостей» взаимоотношений международно-правовых антикоррупционных актов и национальных законодательств является классификация таких актов, предложенная Т. Я. Хабриевой. Ею разработана чрезвычайно полезная и функциональная классификация обширной и разнородной группы международно-правовых актов.

В отдельную подгруппу выделена Конвенция ООН по борьбе с коррупцией 2003 г. — ее отличие от иных универсальных международно-правовых актов состоит в ее юридически обязательном характере.

Близкую подгруппу составляют иные универсальные международные акты (в частности, в последнее время получил широкое распространение такой тип актов, как рекомендации и кодексы поведения для государственных органов, государственных компаний и частных компаний), однако такие документы представляют собой акты мягкого права — иными словами, они носят рекомендательный характер и не имеют обязательной юридической силы. Нередко в таких документах подчеркивается, что выделяемые ими риски коррупции и подходы к ее снижению носят общий характер и они могут служить основой или указывать основные направления при разработке собственной антикоррупционной программы предприятия, государственного органа или даже государства.

Наконец, в две отдельные подгруппы Т. Я. Хабриева выделяет «региональные международно-правовые акты юридически обязательного характера — региональные конвенции по борьбе с коррупцией» и «региональные международные акты мягкого права»²¹.

¹⁷ См.: Тиунов О. И. Роль международных рекомендательных актов в противодействии коррупции // Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012. С. 59.

¹⁸ См.: Капустин А. Я., Морозов А. Н. Международные договоры и развитие российского антикоррупционного законодательства // Противодействие коррупции: новые вызовы / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018. С. 92—103; Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16—27.

¹⁹ Об имплементации антикоррупционных конвенций в национальные законодательства подробнее см.: Legal Framework for Implementation of Anti-Corruption Conventions: monograph / editor-in-chief O. I. Tiunov, executive ed. A. Y. Kapustin. 2nd ed. M., 2015.

²⁰ Вопрос имплементации данной Конвенции в России, а также вопрос внедрения иных антикоррупционных стандартов ОЭСР в российское законодательство всесторонне освещены в книге: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015.

²¹ Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций. С. 16—27.

Данная классификация будет использована нами для структурирования следующей части настоящей работы. Вначале мы кратко рассмотрим региональные конвенции по борьбе с коррупцией. Затем будут более подробно рассмотрены международно-правовые акты (Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и Конвенция ООН по борьбе с коррупцией) и их роль в развитии административно-правовых подходов к борьбе с коррупцией в Российской Федерации.

2.1. Региональные конвенции по борьбе с коррупцией

*Межамериканская конвенция против коррупции*²².

Эта Конвенция, принятая в 1996 г. на пленарном заседании Организации американских государств, стала первым региональным международным актом мягкого права по борьбе с коррупцией. В этом свете анализ расставленных в ней акцентов представляет особый интерес.

В статье III данной Конвенции государствам-участникам было рекомендовано применить ряд превентивных административно-правовых мер для снижения рисков коррупции и укрепления своих институциональных систем в целом. Ниже приводится перечень этих мер с нашими комментариями (в квадратных скобках):

1) стандарты поведения для надлежащего выполнения общественных функций, направленные на предотвращение конфликта интересов и предписывающие государственным должностным лицам должным образом хранить и использовать ресурсы, доверенные им для выполнения ими своих функций. Такие стандарты должны также включать механизм обязательного оповещения государственными должностными лицами соответствующих органов о коррупционных действиях при выполнении государственных функций, если им стало известно о таковых;

2) механизмы обеспечения соблюдения этих стандартов поведения [этот пункт следует считать весьма важным, поскольку даже самый хорошо проработанный кодекс или стандарт поведения может остаться «на бумаге» и практически не выполняться в отсутствие таких механизмов];

3) инструкция для государственных служащих по обеспечению надлежащего понимания их обязанностей и этических норм, регулирующих их деятельность;

4) обязательные (по закону) системы регистрации доходов, активов и задолженностей лиц, которые выполняют публичные функции на определенных должностях;

5) системы государственного найма персонала и осуществления закупок товаров и услуг, гарантирую-

щие открытость, справедливость и эффективность таких систем;

6) системы сбора и контроля государственных доходов, сдерживающие коррупцию [в других конвенциях, которые мы рассмотрим ниже, аналогичный пункт не представлен; видимо, он был внесен для борьбы с проблемой, специфически актуальной для стран Латинской Америки в тот период];

7) законы, запрещающие установление льготного налогового режима для любого лица или корпорации в отношении расходов, произведенных в нарушение антикоррупционного законодательства государств-участников [этот пункт в значительной степени был повторен в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (ОЭСР), поскольку эта проблема была в существенной степени распространена именно на международном уровне — подкуп иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях считался настолько нормальной и неотъемлемой частью ведения бизнеса, что ряд стран действительно освобождал от налогообложения средства, потраченные на такой подкуп];

8) системы защиты государственных служащих и частных лиц, которые добросовестно сообщают о фактах коррупции, включая защиту личности;

9) учреждение надзорных органов с целью внедрения современных механизмов предотвращения, выявления, наказания и искоренения коррупционных деяний [данный пункт звучит весьма обобщенно, неясны ведомственная принадлежность и подчинение такого органа (впрочем, не будем забывать, что данные меры носят рекомендательный характер и страны могли варьировать подобные детали в соответствии со специфической структурой иерархии своих органов исполнительной власти). Однако этот пункт чрезвычайно важен — по сути, здесь впервые предлагается институциональный подход к борьбе с коррупцией, способный обеспечить комплексное снижение рисков ее проявления];

10) препятствование подкупу местных и иностранных государственных чиновников за счет таких механизмов, как ведение государственными и иными компаниями достаточно детальных бухгалтерских книг и записей, точно отражающих приобретение активов и дальнейшее распоряжение ими. Еще одним механизмом предлагался внутренний контроль бухгалтерского учета, который бы позволил сотрудникам компании обнаруживать коррупционные действия [этот последний механизм не прижился в чистом виде, первый же механизм стал в последующих документах одним из основных инструментов по снижению рисков коррупции, особенно когда к ведению подробной финансовой документации и документальному фиксированию каждой операции добавилась вторая логически необходимая часть — ре-

²² Inter-American Convention Against Corruption. (B-58) Adopted at the third plenary session, held on March 29, 1996.

гулярный аудит подобной документации, в том числе соответствующими государственными структурами];

11) механизмы поощрения участия гражданского общества и неправительственных организаций в усилиях по предупреждению коррупции [данную меру следует рассматривать скорее не как конкретную меру, а как направление действия, которое получило активное развитие в последующих документах];

12) изучение дальнейших превентивных мер, учитывающих взаимосвязь между справедливой компенсацией и честностью на государственной службе²³.

Можно отметить, что, хотя это была первая региональная международная конвенция такого рода, в ней уже был отражен (хотя иной раз в недостаточно точных с юридической точки зрения формулировках) ряд подходов, эффективная практическая реализация которых в ратифицировавших данную Конвенцию странах могла бы позволить снизить риски многих коррупционных проявлений. Многие из этих подходов получили дальнейшее развитие в других международных конвенциях.

*Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней*²⁴. Данная Конвенция была принята в 2003 г., как и Конвенция ООН против коррупции. Часть мер совпадала — например, предписание чиновникам в обязательном порядке декларировать свои доходы и имущество в течение всего времени занятия государственной должности, а также повышение прозрачности процедур государственных тендеров и найма персонала на публичные должности. Однако в целом блок мер в Конвенции Африканского союза значительно уступает аналогичному блоку Конвенции ООН как количественно (в ст. 7 «Борьба с коррупцией и схожими преступлениями на государственной службе» их перечислено всего пять), так и качественно (даже эти немногочисленные меры имели низкий уровень детализации, при этом меры, направленные на предупреждение коррупционных проявлений, по факту отсутствовали).

При этом меры прописаны настолько обобщенно, что их сложно назвать практическими мерами по снижению рисков коррупции, они скорее представляют собой общие направления дальнейшего развития антикоррупционной деятельности, например «развитие дисциплинарных мер и процедур расследования коррупционных проявлений»²⁵. В иных случаях меры изложены, если можно так выразиться, «половинчато», т. е. создается ощущение, что описание меры неполное, что делает невозможным полное понимание ее сути и тем более точное

переведение в практическую плоскость. Например, предполагалось «создание внутреннего комитета или аналогичного органа, должного установить кодекс поведения и следить за его исполнением»²⁶, однако не было указано, где именно должен был быть создан такой комитет (если в государственных органах, то в каких именно, и в каждом ли государственном органе свой, или единый для всей государственной службы).

*Конвенция о защите финансовых интересов Европейских Сообществ*²⁷ и *Европейская конвенция «О борьбе против коррупции среди чиновников Европейского Союза и функционеров стран — участниц Европейского Союза»*²⁸. Конвенция о защите финансовых интересов Европейских Сообществ, утвержденная в 1995 г., изначально не содержала специальных положений, посвященных борьбе с коррупцией. Речь здесь скорее шла о незаконном присвоении бюджетных средств и (или) противоправном их использовании, а также нецелевом расходовании средств, при этом такие деяния являлись результатом тех или иных махинаций с документацией. Подобные формы мошенничества, как показывает опыт, нередко оказываются связаны с проявлениями коррупции. Уже в принятом в 1996 г. Протоколе к Конвенции коррупционные проявления были признаны угрозой финансовым интересам Европейских Сообществ; необходимости криминализации этих проявлений — пассивной и активной коррупции — во всех Европейских Сообществах были посвящены соответственно ст. 2 и 3 Протокола²⁹. В принятом в 1997 г. Втором протоколе к Конвенции уже предлагались некоторые (хотя и немногочисленные) международно-правовые подходы к противодействию коррупции, которые Европейские Сообщества должны были имплементировать в свои национальные законодательства, в частности установление ответственности для юридических лиц за активную коррупцию, а также за вовлечение в коррупционные действия или подстрекание к ним. При этом обязательная уголовная ответственность (конфискация) дополнялась административными мерами (неуголовные штрафы, запрет на получение государственных субсидий и иных благ, вре-

²⁶ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption in 2003.

²⁷ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests (OJ C 316, 27.11.1995. P. 48—57).

²⁸ Council Act of 26 May 1997 drawing up, on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union, the Convention on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union (97/C 195/01).

²⁹ См.: Council Act of 27 September 1996 drawing up a Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests (96/C 313/01).

²³ Inter-American Convention Against Corruption. Art. III. Preventive measures.

²⁴ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption in 2003. Adopted in Maputo, 11 July 2003.

²⁵ Ibid. Art. 7.

менная или постоянная дисквалификация в практике коммерческой деятельности)³⁰. Значительное внимание уделялось в документе развитию международного сотрудничества в целях снижения коррупции и расследования коррупционных преступлений, однако конкретные механизмы такого сотрудничества не устанавливались³¹.

В 1997 г. была утверждена Европейская конвенция «О борьбе против коррупции среди чиновников Европейского Союза и функционеров стран — участниц Европейского Союза», однако она не представляет интереса в контексте настоящего исследования, поскольку не предлагала новых международно-правовых подходов к противодействию коррупции, которые могли бы обогатить административное право европейских стран в области противодействия коррупции (в этой Конвенции присутствовали лишь немногочисленные меры, относящиеся к уголовному праву)³².

В числе региональных международных актов по борьбе с коррупцией следует упомянуть также две конвенции, разработанные Советом Европы в 1999 г.: Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (она не представляет интереса в контексте нашего исследования)³³ и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, где важным явилось закрепление положения о том, что любая сделка или положение сделки, совершение которой сопровождалось проявлением коррупции, является недействительной и не имеет юридической силы³⁴.

2.2. Универсальные международно-правовые акты в сфере противодействия коррупции

Прежде чем перейти к рассмотрению универсальных международно-правовых актов, кратко рассмотрим ситуацию в сфере борьбы с коррупцией на национальном уровне. Для большей части истории вплоть до последних десятилетий XX в. было характерно практически полное невмешательство прави-

тельств в проявления коррупции и уж тем более отсутствие систематической борьбы с ними на государственном или межгосударственном уровне. Первой заметной вехой, с которой начал разворачиваться процесс борьбы с коррупцией, стал Уотергейтский скандал в США — помимо его основной линии, связанной с установкой подслушивающих устройств, был выявлен также целый ряд случаев подкупа зарубежных чиновников американскими корпорациями в целях продвижения собственных деловых интересов. Реакцией на эти события стало принятие в 1977 г. Закона США о коррупции за рубежом (FCPA) — первого в своем роде. Как отмечают Ю. В. Трунцевский и О. Г. Карпович, с момента вступления Закона в силу и вплоть до 1995 г. на его основании заводилось менее одного дела, однако американские компании все же были законодательно ограничены в даче взяток иностранным должностным лицам, в то время как их европейские конкуренты — нет. Для «выравнивания площадки» и снижения числа ситуаций, когда европейцы, а не американцы выигрывали контракты и тендеры в разных странах исключительно за счет дачи взятки, — иными словами, для выравнивания конкурентоспособности американских компаний на международном уровне — руководство США стало активно лоббировать принятие международных стандартов, ограничивающих трансграничное взяточничество, схожих с положениями Закона США о коррупции за рубежом³⁵. Главным их союзником оказалась Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), разработавшая один из ключевых международно-правовых актов по противодействию коррупции, сосредоточенный на одном, но очень значимом аспекте коррупции — подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

*Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок*³⁶ и ее дальнейшее развитие. В 1994 г. была создана Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству в международных деловых операциях. В том же году эта группа начала разрабатывать документ, который был представлен в финальном виде в 1997 г. и вступил в силу в 1999 г., будучи подписан всеми странами — членами ОЭСР. Интересно отметить, что внимание ОЭСР при создании Рабочей группы (как явствует уже из ее названия) изначально

³⁰ См.: Council Act of 19 June 1997 drawing up the Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests (97/C 221/02).

³¹ Подробнее об обстоятельствах и процессе разработки и принятия данной Конвенции и двух Протоколов см.: *Каширкина А. А., Тиунов О. И.* Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском Союзе // *Коррупция: природа, проявления, противодействие* / отв. ред. *Т. Я. Хабриева*. С. 102—122.

³² Подробнее о конвенциях и связанных с ними Протоколах Евросоюза, имеющих отношение к борьбе с коррупцией, см.: *Власов И. С.* Международно-правовые документы о противодействии коррупции // *Коррупциогенность законодательства* / отв. ред. *Е. И. Спектор, А. М. Цирин*. М., 2013. С. 233—245.

³³ Criminal Law Convention on Corruption. Strasbourg, 27.I.1999. Council of Europe.

³⁴ См.: Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg, 4.XI.1999. Council of Europe.

³⁵ См.: *Трунцевский Ю. В., Карпович О. Г.* Указ. соч. С. 18.

³⁶ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. OECD, 1997. В настоящей статье мы используем вариант перевода наименования данной Конвенции, зафиксированный в Федеральном законе от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».

привлек один аспект — использование административно-правового инструментария какой-либо страны для преследования коррупционных проявлений, совершенных полностью или частично за пределами этой страны. Представляется, что помимо факторов, указанных выше, подобная акцентуация была связана с бурным ростом транснациональных корпораций, которые, имея штаб-квартиру в одной стране (и, соответственно, находясь в юрисдикции этой страны), вели деятельность (нередко сопряженную с проявлениями коррупции) в десятках других стран по всему миру. Более того, до разработки первого набора инструментов по борьбе со взяточничеством Рабочей группой по коррупции ОЭСР подкуп иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях считался нормальным способом ведения бизнеса во многих частях мира. Эта деятельность даже косвенно поощрялась наличием налоговых льгот на средства, потраченные на взятки должностным лицам, во многих странах³⁷.

В соответствии с Конвенцией каждое государство, ратифицировавшее ее, принимало ряд обязательств по имплементации предложенных в Конвенции подходов к борьбе с коррупцией; эти подходы относились как к уголовному, так и к административному праву в рамках национального права данной страны. В настоящей работе мы рассмотрим лишь те подходы, имплементация которых затрагивала административное право страны (законодательство об административных правонарушениях). Действительно, ст. 3 Конвенции указывает, что уголовные меры наказания за подкуп иностранного лица, такие как конфискация, могут дополняться введением дополнительного гражданского или административного наказания. Статья 8 также допускает, что различного рода фальсификации финансовой отчетности могут влечь как уголовные, так и гражданские или административные санкции³⁸.

Опыт стран ОЭСР показал, что весьма важные и действенные международно-правовые подходы к противодействию коррупции, которые могут быть успешно имплементированы в национальное административное право различных государств, и административно-правовые подходы, применяемые на уровне национального законодательства, могут быть разработаны в рамках ст. 3, а именно с опорой на ее тезис о возможности дополнительного административного наказания наряду с более «традиционными» ин-

струментами уголовного права, такими как штрафы, конфискация и тюремное заключение. Один из примеров таких административных инструментов — временная (на определенный срок) или постоянная (бессрочная) дисквалификация компании, уличенной в даче взятки/попытке дачи взятки, заключающаяся в лишении такой компании возможности участия в конкурсах на получение государственного заказа, заключения контрактов на проведение работ по заказу правительственных организаций. Такой подход может нанести гораздо более ощутимый ущерб компаниям, нежели штрафные санкции, которые в зависимости от размера компании могут быть восприняты как издержки ведения бизнеса и не оказать никакого существенного влияния на деятельность компании-взятокодателя. И действительно, органы государственных закупок стран ОЭСР все чаще применяют различные меры комплексной финансово-юридической экспертизы заявителей/участников конкурса (так называемая *due diligence*) перед заключением договора о государственных закупках или подряде или даже перед допуском компании к участию в конкурсе.

Еще одним важным международно-правовым подходом к снижению рисков коррупции, который может быть успешно имплементирован в национальное административное право различных государств, является аннулирование договоров и контрактов, полученных компаниями в результате подкупа публичных должностных лиц (выше мы отмечали, что уже в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию было закреплено положение о том, что любая сделка (или положение сделки), заключение которой сопровождалось проявлением коррупции, является недействительной и не имеет юридической силы).

Еще одним инструментом, соответствующим ст. 8 Конвенции, являются принятие странами международных стандартов ведения бухгалтерской отчетности и повышение публичности таких документов; разумеется, в силу необходимости сохранения коммерческой тайны нецелесообразно обязывать компании полностью раскрывать все сведения обо всех движениях средств на их счетах в течение года (такая информация должна предоставляться лишь государственному финансовому надзорному органу), однако полезным будет и раскрытие части информации для широкой общественности — например, обязательная публикация годовых отчетов о деятельности компании. Важную роль может сыграть и развитие независимого внешнего аудита, а также внутренних этических кодексов компании.

Спустя 10 лет после вступления в силу первоначального варианта (1999 г.) в Конвенцию был внесен ряд поправок. Однако действительно инновационных (по сравнению с первоначальным вариантом Конвенции) практических инструментов по снижению рисков коррупции было предложено не так уж

³⁷ См. Consultation Paper Review of the OECD Instruments on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions Ten Years after Adoption. Working Group on Bribery in International Business Transactions, OECD, 2008. P. 4.

³⁸ См.: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. OECD, 2011. URL: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

много. Большой интерес представляют некоторые отдельные документы, принятые в развитие положений Концепции, например Рекомендации Совета по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Рабочей группы ОЭСР по коррупции в международных коммерческих сделках. Одним из действительно заслуживающих упоминания инструментов, предложенных в этом документе, стало вовлечение в снижение рисков коррупционных операций банков и других финансовых институтов, которые было предложено законодательно обязать к ведению надлежащих учетных записей обо всех транзакциях и предоставлять их по требованию соответствующих надзорных органов для проверки³⁹.

*Конвенция ООН против коррупции*⁴⁰. В некотором роде «обобщением» первого поколения международных документов, направленных на снижение рисков коррупции, стала Конвенция ООН против коррупции, принятая в 2003 г. Этот документ подходил к рискам проявления коррупции уже значительно более широко, отмечая, в частности, ее связь с другими формами организованной преступности, искажением ценностной структуры общества, угрозами социально-политической нестабильности и т. д. Важно, что первая из трех целей Конвенции была обозначена в предельно четкой и практической формулировке: «...содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней» (ст. 1).

Предлагаемые в Конвенции международно-правовые подходы были сгруппированы в два больших раздела: предупреждение коррупции (имплементация мер из этого раздела в основном затрагивала сферу административного права государств) и криминализация и правоохранительная деятельность (имплементация мер из этого раздела, как легко догадаться, в основном затрагивала сферу уголовного права государств, и потому мы оставляем их анализ за рамками настоящего исследования).

Очевидно, что если говорить об административно-правовых инструментах снижения рисков коррупционных проявлений, то наиболее релевантными для анализа будут меры по предупреждению коррупции (гл. 2 Конвенции), поскольку гл. 3 представляет собой перечень уголовно наказуемых коррупционных проявлений и сопряженных с ними деяний. Проанализировав все меры по профилактике коррупции, представленные в гл. 2 Конвенции, предлагаем следующую их классификацию:

1) меры институционального характера: создание органа (или нескольких органов), ответственного за проведение антикоррупционной политики (в том числе оценку эффективности мер по предупреждению коррупции и поддержку наиболее результативных, а также поддержание корпуса правовых документов и административных мер в адекватном современном коррупционным вызовам состоянии);

2) меры, направленные на повышение прозрачности потенциально коррупциогенных ситуаций, процессов и процедур:

повышение прозрачности всех этапов гражданской службы с особым вниманием к отбору кадров на наиболее «коррупциогенные» публичные должности; обучение их надлежащему выполнению должностных обязанностей и разъяснение рисков коррупции. Одним из вариантов являются разработка и утверждение кодексов или стандартов поведения для публичных должностных лиц, занимающих различные должности, и дисциплинарных либо иных мер (вплоть до отстранения от должности) за нарушение таковых кодексов и стандартов;

мера, аналогичная по сути предыдущей, — повышение прозрачности, — но касающаяся уже финансирования политических партий и кандидатур, претендующих на занятие избираемой публичной должности;

в качестве отдельной меры считаем целесообразным выделить необходимость установления справедливого размера оклада (сообразно уровню экономического развития страны), поскольку неадекватно низкие оклады публичных должностных лиц по сравнению с лицами, занятыми в других секторах, будут повышать риски коррупции, особенно это актуально для наиболее «коррупциогенных» публичных должностей;

практическим инструментом повышения финансовой прозрачности деятельности публичных должностных лиц, способным снизить риски коррупции, является подача ими деклараций о доходах и имуществе, о внеслужебной деятельности (если в стране разрешено совмещение занятия определенных публичных должностей с внеслужебной деятельностью);

повышение прозрачности деятельности публичной администрации, в том числе процессов принятия решений;

повышение прозрачности организации процесса государственных закупок за счет открытого публичного распространения информации об актуальных конкурсах на государственную закупку того или иного товара или услуги, а также о необходимых требованиях для участия, критериях отбора участников и допуска их к торгам, правилах проведения торгов и заключения контрактов. Критерии, согласно которым принимается финальное решение, также должны быть установлены и объявлены заранее и быть объективными. Необходимо также наличие эффек-

³⁹ См.: Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, 2009. P. 4.

⁴⁰ Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г.

тивного механизма обжалования в случае выявления нарушений (в том числе коррупционных);

повышение прозрачности в управлении государственными финансами и предоставление статистической отчетности об их поступлениях и расходах, процедуре утверждения государственного бюджета и т. д.;

3) меры, касающиеся оборота документов финансового характера:

в управлении государственными финансами при обеспечении прозрачности поступлений и расходов, о чем шла речь в пункте выше, чрезвычайно важным является обеспечение сохранности подтверждающей финансовой документации различных видов и недопущение ее фальсификации;

обеспечение механизмов внутреннего и внешнего аудиторского контроля частных организаций, а также обязательность прохождения счетов и финансовыми ведомостями частных организаций надлежащих процедур государственного аудита и сертификации;

установление на государственном уровне правил, регулирующих ведение и стандарты бухгалтерского учета, представление финансовой отчетности, а также стандарты аудита. Эта мера направлена на снижение коррупционных рисков, связанных с перечнем деяний, признанных в данной Конвенции преступлениями: «создание неофициальной отчетности; проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций; ведение учета несуществующих расходов; отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован; использование поддельных документов; намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством» (п. 3 ст. 12).

Нами представлены не все меры Конвенции (например, обойден стороной вопрос отмывания денег, поскольку хотя он на практике и бывает зачастую связан с коррупционными проявлениями, но не имеет прямого отношения к теме работы, а вопрос административно-правовых инструментов для борьбы с этим явлением должен являться темой отдельного исследования). Более того, если в Конвенции меры были типологизированы по акторам (публичные должностные лица, частные компании и т. д.) и отчасти по процессам (государственные закупки, публичная отчетность), мы классифицируем все предложенные подходы по их основному механизму снижения рисков коррупции.

Такая классификация позволяет выявить достаточно стройную концепцию, заложенную в основу Конвенции ООН, — наибольшее внимание уделяется снижению рисков коррупции через повышение прозрачности различных потенциально коррупционных ситуаций, процессов и процедур, преимущественно в сфере повышения прозрачности государственного управления, а также введения на феде-

ральном уровне административных мер, стандартов и т. д., направленных на снижение коррупционных рисков в бизнесе. Залогом отсутствия фальсификаций при повышении прозрачности процессов служат документальные подтверждения — здесь в дело вступает группа мер, направленная на обеспечение сохранности и недопущение фальсификации финансовой документации, подтверждающей поступления, расходы и проведение всех финансовых операций самых различных видов, которая проверяется при помощи стандартизованных механизмов аудита, проверки бухгалтерской отчетности и иных видов проверки такой документации.

Наконец, вершиной пирамиды этих мер по снижению рисков проявления коррупции является создание соответствующего органа, функции которого описаны выше.

Однако отдельные меры по снижению рисков коррупции в рассматриваемой Конвенции представляются сформулированными слишком обобщенно, что снижает их практическую применимость и результативность. Примером тому может служить ст. 11 «Меры в отношении судебных органов и работников прокуратуры», где не приводится ни одной конкретной меры или подхода, которые бы снижали риски коррупции для представителей судебной ветви власти, равно как и ни одного конкретного правила, регламентирующего действия судьи в коррупционной ситуации. Возможно, это связано со значительными отличиями устройства судебных систем в различных государствах.

Отметим также, что рискам коррупции в отношениях государственных органов и частных компаний уделено сравнительно немного внимания, вернее, оно сосредоточено на одном (очень крупном и значимом, но все же не единственном) аспекте таких отношений — государственных закупках. В то же время такой важный аспект, как, например, субсидирование и лицензирование государственными органами коммерческой деятельности (подп. “d” п. 2 ст. 12), ограничен лишь этой формулировкой, без предложения конкретных административно-правовых способов снижения рисков коррупции в этих процедурах, причем как со стороны публичного органа (вымогательство взятки), так и со стороны частной организации (подкуп или попытка подкупа).

Тем не менее, несмотря на отдельные лакуны, заслуги Конвенции ООН против коррупции не стоит преуменьшать. Менее чем за одно десятилетие блок международно-правовых подходов к снижению рисков коррупции оказался проработан в достаточной мере для попытки выстраивания полноценной многомерной системы подходов, мер и практик, направленных на снижение рисков разнообразных проявлений коррупции как в государственной сфере, так и в частном бизнесе. Основным подходом этой многомерной системы стало повышение прозрачности по-

тенциально коррупционных ситуаций, процессов и процедур. Именно этот подход лег в основу дальнейшего развития антикоррупционного движения уже не только на глобальном уровне, но и во множестве отдельных стран и даже государственных и частных компаний, в совокупности играющих значительную роль в мировой экономике.

3. Ратификация Российской Федерацией конвенций ООН и ОЭСР и имплементация соответствующих мер по противодействию коррупции в административное право

Российская Федерация подписала Конвенцию ООН против коррупции 9 декабря 2003 г., ратифицировав ее в соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ. Однако из этого отнюдь не следует, что все меры, перечисленные в Конвенции, были приняты единовременно (например, в виде федерального закона, который бы вносил изменения в другие законы и подзаконные акты с целью приведения их в соответствие с нормами Конвенции). Рассмотрим самые значимые из перечисленных выше мер противодействия коррупции, которые, на наш взгляд, должны быть имплементированы в российское административное право.

Что касается органа, ответственного за проведение антикоррупционной политики, таковой в России был создан еще до ратификации названной Конвенции. Указом Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 (т. е. еще до подписания Конвенции) был образован Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. В Указе было особо отмечено, что, помимо совершенствования государственной антикоррупционной политики на всех уровнях, он был призван искоренять злоупотребления должностным положением и обеспечивать соблюдение норм служебной этики государственными служащими.

Что касается кодексов или стандартов поведения для публичных должностных лиц, решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, ставший основой для разработки соответствующих кодексов государственными органами, а также органами местного самоуправления. В числе мер Типового кодекса значились как меры чисто этического плана (проявление корректности, внимательности, беспристрастности), так и меры, относящиеся к соблюдению внутренних регламентов государственного органа (например, касающиеся публичных выступлений), и антикоррупционные меры (в частности, четко прописанный запрет на использование служебного положения при решении личных вопросов, а также обязательство не допускать конфликта интересов, а в случае возникновения одного — немедленно принимать меры по его урегулированию).

Для повышения финансовой прозрачности деятельности публичных должностных лиц в 2009 г. указами Президента РФ были определены перечень должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей⁴¹, а также порядок представления гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁴².

Существенные меры были приняты для повышения прозрачности организации процесса государственных закупок — введен Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в который впоследствии неоднократно вносились поправки. Однако и в первоначальном виде Закон был практически революционным — для информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создавалась и велась единая информационная система, в контрактной системе был организован электронный документооборот, регламентировались различные способы определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей (в том числе через электронные аукционы и запросы котировок в электронной форме) и т. д. Основными принципами контрактной системы провозглашались в числе прочих открытость, прозрачность, обеспечение конкуренции и профессионализм заказчика.

Между тем остаются и некоторые проблемные области, где существующие административно-правовые подходы представляются недостаточными для снижения рисков коррупции, — это, например, механизмы повышения прозрачности деятельности публичной администрации, в том числе процессов принятия решений (варьируется в различных феде-

⁴¹ См. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

⁴² См. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

ральных органах исполнительной власти). «Болевой точкой» остается вопрос о размерах оклада для государственных должностей, связанных с высоким уровнем коррупционного риска.

4. Оценка коррупционных рисков как основа для приоритизации антикоррупционной деятельности и разработки административно-правовых мер для наиболее коррупциогенных функций федеральных органов исполнительной власти

Ни одна из рассмотренных конвенций не построена на оценке коррупционных рисков. В настоящее же время важность проведения системной оценки коррупционных рисков и выявления, например, наиболее коррупциогенных функций государственного органа все чаще рассматривается как необходимая основа для разработки любой антикоррупционной программы, поскольку позволяет четче и логичнее ее приоритизировать и вырабатывать административно-правовые подходы, таргетированные именно на снижение коррупционных рисков там, где они наиболее высоки.

Однако для оценки рисков коррупции и выявления наиболее коррупционно опасных функций федеральных органов исполнительной власти в зависимости от конкретных сфер их деятельности необходимы объективные критерии, по которым можно будет проводить сопоставление и ранжировать отрасли, виды деятельности и отдельные функции по степени коррупционной опасности. Попытки выделить и обосновать перечень таких критериев пока немногочисленны в российской науке. На этом фоне выделяется работа группы российских ученых-юристов, предложивших при оценке рисков обращать внимание на четыре дополнительных критерия:

«наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;

наличие интереса, который является движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;

возможный ущерб, который может нанести интересам государства, общества и личности коррупционное поведение работника, замещающего соответствующую должность;

наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор»⁴³.

Перечень, предложенный Л. В. Андриченко, Е. Е. Никитиной и Е. И. Спектор, представляет собой не набор коррупционно-опасных функций, а именно набор критериев для оценки риска коррупции, и в этом его несомненная практическая ценность. Особенно важным для России как страны, богатой самы-

ми разнообразными ресурсами, представляется первый критерий, означающий, что в зоне высокого риска находятся ресурсодобывающие отрасли (разумеется, авторы перечня использовали термин «ресурс» в более широком смысле, однако нам представляется важным обратить особое внимание именно на один конкретный тип — природные ресурсы).

В оценке коррупционных рисков различных функций федеральных органов исполнительной власти международно-правовые подходы уже вряд ли смогут быть полезными, поскольку структура рисков будет очень сильно различаться в зависимости от деятельности этих органов. В какой-то степени для федеральных органов исполнительной власти представляются применимыми 10 антикоррупционных принципов для государственных предприятий, разработанных для снижения рисков коррупции и повышения прозрачности деятельности государственных предприятий организацией «Transparency International»:

1) работать в соответствии с высочайшими стандартами этики и добросовестности;

2) обеспечивать использование наилучших управленческих практик и контроль антикоррупционной программы;

3) соблюдать подотчетность акционерам/совладельцам предприятия за счет прозрачности и публичной отчетности;

4) обеспечить поддержку антикоррупционной программы со стороны кадровой политики и регламентов;

5) разработать антикоррупционную программу, основанную на тщательной оценке рисков;

6) внедрить детально проработанные меры и процедуры для противодействия ключевым коррупционным рискам;

7) выстраивать отношения с третьими сторонами таким образом, чтобы гарантировать, что они соответствуют антикоррупционному стандарту, эквивалентному стандарту государственного предприятия;

8) использовать общение и обучение для встраивания антикоррупционной программы во все процессы на государственном предприятии;

9) обеспечить безопасные и доступные каналы информирования о возможных, готовящихся или уже произошедших проявлениях коррупции;

10) осуществлять мониторинг, оценивать и постоянно улучшать реализацию антикоррупционной программы⁴⁴.

Значимость этих принципов в контексте настоящего исследования заключается в пятом принципе, провозглашающем, что любая государственная антикоррупционная программа должна быть основана

⁴³ Андриченко Л. В., Никитина Е. Е., Спектор Е. И. Установление системы запретов, ограничений и обязанностей в целях противодействия коррупции // Противодействие коррупции: новые вызовы / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018. С. 231.

⁴⁴ См.: Wilkinson P. 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises. Transparency International, 2017. P. 5.

на тщательной оценке рисков. Добавим к этому, что ко времени появления 10 принципов стало очевидно, что перечень административно-правовых мер и процедур для снижения рисков коррупции должен включать набор общих антикоррупционных мер контроля, применимых ко всем формам риска коррупции, а также ряд специализированных мер и процедур, направленных на конкретные транзакционные или функциональные риски.

Тем не менее повторимся, что в оценке коррупционных рисков различных функций федеральных органов исполнительной власти международно-правовые подходы уже вряд ли смогут быть полезными, поскольку структура рисков будет очень сильно различаться в зависимости от деятельности этих органов. Следовательно, для выявления таких конкретных рисков необходима разработка соответствующей методологии.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 гг. появляется поручение Правительству РФ «организовать систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками»⁴⁵.

В 2013 г. Министерство труда и социальной защиты РФ письмом от 22 июля 2013 г. № 18-0/10/2-4077⁴⁶, а затем в 2014 г. новым письмом от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/13-8980 разослало федеральным органам Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, которые были рекомендованы этим органам для практического использования. Рекомендации включали шесть общих мероприятий, основную смысловую нагрузку несли три из них: выявление коррупционно опасных функций и оценка коррупционных рисков при их реализации (по сути, эти два мероприятия составляли одно целое — необходимо оценить коррупционный риск для каждой функции, чтобы затем выявить функции с наибольшим риском), а также мониторинг деятельности работников, чьи должностные функции связаны с коррупционными рисками. На основе первых двух мероприятий предполагалось впоследствии сформировать общий перечень функций федеральной государственной службы и государственных корпораций с наиболее высоким риском коррупции, а также аналогичный список должностей.

⁴⁵ Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

⁴⁶ Утратил силу.

Интересно, что определение понятия «коррупционные риски» в Методических рекомендациях, полностью посвященных оценке этих рисков, не дается (определены лишь «коррупция» и «коррупциогенные факторы»). Имеется лишь описание процесса оценки коррупционных рисков, которая заключается «в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства» (п. 10).

В пункте 5 Методических рекомендаций утверждается: «К коррупционно опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций». Однако не указаны ни основание, по которому выбраны именно эти функции и только они, ни методика и критерии отбора.

В пункте 6 Методических рекомендаций представлен более подробный перечень коррупционно опасных функций, на которые адресатам письма рекомендуется обратить особое внимание (продажа федерального имущества, проведение государственной экспертизы и т. д. — всего 16 пунктов). Здесь уже сами составители подчеркивают, что список не является исчерпывающим. И действительно, дальнейшее его продолжение потребовало бы такого уровня детализации, которое предполагает глубокое знание специфики всех аспектов деятельности того или иного государственного органа, необходимое для оценки коррупционных рисков всех выполняемых ими функций.

Между тем коррупционные риски могут иметь значительную специфику для предприятий (как государственных, так и частных) в зависимости от отрасли, в которой они работают. Даже если такие риски могут быть отнесены к одной из категорий, представленных в перечнях выше, административно-правовые подходы к их снижению будут сильно различаться для сходных рисков в разных отраслях административной и экономической деятельности. Именно исследование отраслевых коррупционных рисков, выявление специфичных для тех или иных отраслей функций и операций, имеющих наибольший коррупционный риск, представляется чрезвычайно перспективным и практически значимым направлением, которое позволит получить более системную и детализированную «карту коррупционных рисков» в отраслях и, соответственно, выработать более совершенные административно-правовые подходы к их снижению.

Внедрение оценки коррупционных рисков имеет еще одну значимую роль в борьбе с коррупцией: такие оценки (при регулярном их проведении) могут отчасти использоваться для понимания результативности внедренных антикоррупционных мер⁴⁷. Действительно, проблема коррупции в силу своей многомерности, теневой сущности и пограничного характера ряда ситуаций (например, был подарок сотруднику компании от компании-партнера просто подарком, или он являлся замаскированной взяткой) представляется менее однозначной и поэтому менее поддающейся измерению, чем проблемы, например, бедности, негра-

мотности, ухудшения состояния окружающей среды и т. д. Оценка и измерение коррупции представляются более проблематичными, они сродни измерению и оценке «серого» сектора экономики или нелегальной миграции. Движение к большей открытости, подотчетности и прозрачности в делах правительств и частных фирм, как представляется, действительно способствовало снижению некоторых видов коррупции. Однако неясно: это означает, что коррупции как явления в целом действительно становится меньше или одни коррупционные проявления сменяются другими, с более сложными и многоступенчатыми схемами? Например, место обычной взятки может занять устройство родственника лица, принимающего решения, на престижную должность в компании с высоким окладом (и, разумеется, формальными рабочими обязательствами). Регулярная и систематическая оценка рисков коррупции, полагаем, будет способствовать выявлению новых коррупционных схем и, таким образом, сможет стать основой для нормативно-правовой борьбы с этими схемами.

⁴⁷ Об учете влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции см.: Методика учета влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции // Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-методич. пособие / под ред. В. Н. Южакова, А. М. Цирина. М., 2016. С. 88—96.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Abed M. G. T., Davoodi M. H. R. Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies. International Monetary Fund, 2000.
- Graycar A. Corruption: Classification and Analysis // Policy and Society. 2015. Vol. 34. No. 2.
- Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A. Varieties of Corruption Control: Introduction to Special Issue // Crime, Law and Social Change. 2013. Vol. 60. No. 2.
- Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. The World Bank, 2000.
- Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies // Finance & Development. 2001. Vol. 38. No. 3. URL: https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF022/14153-9781451952346/14153-9781451952346/14153-9781451952346_A010.xml?print.
- Johnston M. Corruption, Contention and Reform: The power of Deep Democratization. Cambridge, 2013.
- Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. New York, 2005.
- Legal Framework for Implementation of Anti-Corruption Conventions: monograph / editor-in-chief O. I. Tiunov, executive ed. A. Y. Kapustin. 2nd ed. M., 2015.
- Wilkinson P. 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises. Transparency International, 2017.
- Андриченко Л. В., Никитина Е. Е., Спектор Е. И. Установление системы запретов, ограничений и обязанностей в целях противодействия коррупции // Противодействие коррупции: новые вызовы / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018.
- Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015.
- Булавин С. П., Илий С. К., Минская С. В. Деликтологическая характеристика коррупции // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.
- Власов И. С. Международно-правовые документы о противодействии коррупции // Коррупциогенность законодательства / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.
- Капустин А. Я., Морозов А. Н. Международные договоры и развитие российского антикоррупционного законодательства // Противодействие коррупции: новые вызовы / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018.
- Каширкина А. А., Тиунов О. И. Международное право в орбите противодействия коррупции // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.
- Каширкина А. А., Тиунов О. И. Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском Союзе // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева.
- Методика учета влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции // Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-методич. пособие / под ред. В. Н. Южакова, А. М. Цирина. М., 2016.
- Тиунов О. И. Роль международных рекомендательных актов в противодействии коррупции // Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012.

Трунцевский Ю. В., Карпович О. Г. Оценка коррупционных рисков компании. М., 2017.

Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.

Хабриева Т. Я., Лукьянова Т. Ю. Юридическая квалификация коррупции // Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

REFERENCES

Abed M. G. T., Davoodi M. H. R. Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies. International Monetary Fund, 2000. 47 p.

Andrichenko L. V., Nikitina E. E., Spektor E. I. Establishing the system of prohibitions and limitations, as well as obligations with a view to combating corruption. *Counteraction Corruption: New Challenges*. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2018. Pp. 219—233. (In Russ.)

Anti-Corruption Standards of The Organization for Economic Co-Operation and Development and Their Implementation in the Russian Federation. Ed. by T. Y. Khabrieva, A. V. Fedorov. Moscow, 2015. 296 p. (In Russ.)

Bulavin S. P., Iliy S. K., Minskaya S. V. Delictological characterization of Corruption. *Corruption nature, types, counteraction*. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2014. Pp. 60—73. (In Russ.)

Graycar A. Corruption: Classification and Analysis. *Policy and Society*, 2015, vol. 34, no. 2, pp. 87—96.

Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A. Varieties of Corruption Control: Introduction to Special Issue. *Crime, Law and Social Change*, 2013, vol. 60, no. 2, pp. 115—126.

Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. The World Bank, 2000. 45 p.

Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance & Development*, 2001, vol. 38, no. 3. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm> (accessed 01.04.2020).

Johnston M. Corruption, Contention and Reform: The power of Deep Democratization. Cambridge, 2014, 296 p.

Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. New York, 2005. 283 p.

Kapustin A. Ya., Morozov A. N. International treaties and development of Russia's anti-corruption legislation. *Counteraction Corruption: New Challenges*. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2018. Pp. 92—104. (In Russ.)

Kashirina A. A., Tiunov O. I. International law in counteraction corruption. *Corruption nature, types, counteraction*. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2014. Pp. 74—92. (In Russ.)

Khabrieva T. Y., Luk'yanova T. Yu. Legal qualification of corruption. *Combating Corruption: New Challenges*. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2016. Pp. 67—82. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Legal Problems of Implementation of International Anti—Corruption Conventions. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2011, no. 4, pp. 16—27. (In Russ.)

Legal Framework for Implementation of Anti-Corruption Conventions. Ed. by O. I. Tiunov, A. Y. Kapustin. 2nd ed. Moscow, 2015.

Methodology for Tracking Influence of Undertaken Anticorruption Measures on Elimination of Corruption Causes and Conditions, its Expansion. *Correlation Between Corruption Causes and Conditions and Anticorruption Measures*. Ed. by V. N. Yuzhakov, A. M. Tsirin. Moscow, 2016. Pp. 88—95. (In Russ.)

Tiunov O. I. The role of international recommendative acts in the combat against corruption. *Legal means of combating corruption*. Ed. by N. A. Vlasenko. Moscow, 2012. Pp. 74—81. (In Russ.)

Truntsevskiy Yu. V., Karpovich O. G. Assessment of Corruption Risks of the Company. Moscow, 2017. 272 p. (In Russ.)

Vlasov I. S. International legal instruments of combating corruption. *Corruption Risks of Legislation: Causes, Factors, Overcoming*. Ed. by E. I. Spektor, A. M. Tsirin. Moscow, 2013. Pp. 233—246. (In Russ.)

Wilkinson P. 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises. Transparency International, 2017. 44 p.