

УЧАСТИЕ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ АНТИКОРРУПЦИОННОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Охотский Е.В.¹

Аннотация

В статье анализируются место и роль Российской Федерации в системе международного антикоррупционного взаимодействия, исследуется политико-правовой механизм реализации российским государством и уполномоченными на то органами подписанных международных конвенций, договоров и соглашений. Автор обосновывается положение о том, что важнейшей предпосылкой успешности международного сотрудничества является не только согласованность политик, антикоррупционных стратегий и соответствующих инструментов, но и наличие соответствующей политической воли, конструктивность действия по линии главы государства и Правительства, Генеральной прокуратуры, Министерства иностранных дел, правоохранительных и судебных органов, ведомств финансово-экономического блока, контрольно-надзорных структур. Подчеркивается, что практика противодействия коррупции требует не ординарно-конъюнктурного, а концептуально-углубленного анализа политического, правового, экономического и социально-нравственного компонентов международного антикоррупционного сотрудничества, научно обоснованного, системного и конструктивного действия.

Ключевые слова: государственное управление; государственная стратегия; коррупция; антикоррупционные стандарты; антикоррупционное декларирование; международное сотрудничество; противодействие коррупции; экспертиза; эффективность.

Цели и задачи антикоррупционного сотрудничества: ориентация на результат

Российская Федерация по всем вопросам борьбы с коррупцией занимает достаточно активную позицию, не только декларирует, но и конкретными делами подтверждает свою заинтересованность в разрушении политических, социально-экономических и иных источников коррупционных деформаций. На уровень мировых требований выведено антикоррупционное

¹ Охотский Евгений Васильевич – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления факультета управления и политики МГИМО МИД России, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса. Россия: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: e.ohotskii@mail.ru

законодательство, утверждена государственная стратегия противодействия коррупции, отработана практика национального антикоррупционного планирования. Избранная стратегия сочетает в себе как меры системного устранения причин коррупции, разрушения ее институциональных предпосылок и потенциальных истоков, так и борьбы с ее конкретными проявлениями. Причем не столько мерами репрессивного характера, сколько средствами общественного и дисциплинарного воздействия. Строже стали применяться правила противодействия коррупции в партийно-политической сфере.

Предмет особого внимания представляют системообразующие факторы институциональной коррупции. Постоянно совершенствуется порядок проведения тендеров и закупок для публичных нужд, все более строгими становятся запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы и депутатской деятельностью. Существенно расширен круг должностей, по которым служащие и должностные лица политического статуса обязаны декларировать свои доходы, расходы и имущество, параллельно установлен гибкий контроль достоверности предоставляемой декларационной информации. Широкое распространение получила практика антикоррупционной экспертизы законопроектов и управленческих решений. Ведется активная работа по сокращению административных барьеров в деятельности коммерческих структур. Учитывается и то, что исключительно силовыми методами, даже самыми суровыми, победить коррупцию невозможно, ведь юридическая ответственность наступает лишь за совершенный акт коррупции, но не устраняет условия ее существования и, по большому счету, не угрожает системно-институциональному статусу коррупции (Мирзоев, 2012). Российская Федерация стала участницей практически всех значимых международных инициатив антикоррупционного содержания – по состоянию на начало 2016 г. нашей страной было заключено 89 двусторонних соглашений на предмет стратегического и оперативного взаимодействия с иностранными партнерами на антикоррупционном направлении. На вооружение взяты все наиболее важные международные стандарты противодействия коррупции², прежде всего межстрановые методики измерения уровня коррупции в разрезе разных оценочных индексов – индекса восприятия коррупции, индекса взяточдателей, индекса непрозрачности, барометра мировой коррупции, индекса «контроль за коррупцией». Используются также те стандарты, которые позволяют:

² Международные стандарты борьбы с коррупцией (anticorruption standards) – минимальные, нормативно закрепленные международным правом основополагающие требования, предъявляемые к субъектам антикоррупционной государственно-властной деятельности, к используемым ими формам, методам и средствам противодействия коррупции. Включают стандарты по выявлению, предупреждению и пресечению коррупционных правонарушений, криминализации актов коррупционного действия, межстранового и международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Стандарты помогают «тонкой настройке» антикоррупционных механизмов в условиях разных национальных конституций, правовой культуры общества, духовно-нравственных традиций (см. об этом: Левакин И.В., Шишова Ж.А. Противодействие коррупции: развитие законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Монография / Под ред. С.М.Шахрая. – М.: НИИ СП, 2012. С. 29.; Охотский Е.В. Международно-правовые стандарты противодействия коррупции и их имплементация в российскую практику // Публичное и частное право. 2015. № 3. С. 64–77; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. Монография // Отв. ред. О.И.Тиунов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 88–97; Aust A. Handbook of International Law. Cambridge University Press. 2nd ed. 2010. P. 68).

- во-первых, определить основные направления антикоррупционного действия – участие в международных антикоррупционных конвенциях, имплементация конвенциональных договоренностей в национальное законодательство, регулярность и объективность самооценки исполнения взятых на себя обязательств, международное сотрудничество в части привлечения коррупционеров к уголовной ответственности и конфискации незаконно полученных доходов, реализация мер, которые способствуют формированию в обществе атмосферы неподкупности и честного исполнения служебного и гражданского долга;
- во-вторых, реализовать универсальные принципы международного взаимодействия – добровольность, суверенное равенство других стран и уважение интересов каждой из них, невмешательство во внутренние дела других государств, деловой климат конструктивного взаимодействия, исключение «ранжирования» стран по качеству осуществления ими общепринятых требований, прозрачность;
- в-третьих, обеспечить реализацию запретов, ограничений, предписаний и дозволений, обеспечивающих профилактику, предупреждение и искоренение коррупционных практик. Имеются в виду запреты служащим государственного аппарата на предпринимательскую деятельность, лоббирование и представление частных интересов в органах власти, ненадлежащее, а тем более корыстное использование в личных интересах государственной собственности, бюджетных средств и общественных ресурсов;
- в-четвертых, сориентировать кадры государственного управления и бизнеса на такие качества, как ответственность, профессионализм, политическая зрелость, правовая сознательность, способность принимать решения с учетом общественного интереса, оценивать людей не по словам, заявлениям и намерениям, а по конкретным делам и достигнутым результатам.

Представленный перечень прошел испытание временем (как исходный вариант он в 1994 г. был разработан Комитетом по стандартам в публичной жизни Великобритании (The 7 principles of public life) и зарекомендовал себя в качестве достаточно эффективного универсального средства защиты ценностей правовой законности и фактора формирования эффективного «антикоррупционного институционализма» (Quah, 2002). Причем закреплены представленные стандарты не только в форме международных конвенций, но и утверждаются как общеобязательные нормы в официальных правовых актах конкретных государств.

Аналогичные стандарты представлены в кодексах служебного поведения. Структура и редакции, конечно, разные, но по содержательному наполнению и целям представляют собой то, что можно обозначить терминами «расширение пространства закона», «укрепление институтов демократии и свободы», «повышение веры людей в справедливость»³, т.е. то, что С. Роуз-Аккерман (Ackerman, 1999) в свое время назвала «преимуществами здорового общества».

³ Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.

Цели и задачи Российской Федерации в системе международного антикоррупционного взаимодействия определены достаточно четко и однозначно, законодательно закреплены специальным Федеральным законом⁴ и в Национальной стратегии противодействия коррупции⁵: 1) установление лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям; 2) выявление имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения; 3) предоставление в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз; 4) обмен информацией по вопросам противодействия коррупции; 5) координация деятельности по профилактике коррупции.

Базовые принципы реализации намеченного – признание коррупции одной из системных угроз безопасности государству; комплексность и наступательный характер действия по выявлению коррупционных рисков и предупреждению коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, стабильности национальных планов противодействия коррупции на соответствующий период в разрезе конкретных органов власти. Практический результат тоже реален: борьба с коррупцией не только поставлена на прочную международно-правовую основу, но и уже сегодня обеспечивает на многих направлениях достаточно ощутимый эффект.

Россия инициирует проведение различного рода международных антикоррупционных мероприятий. Большое значение сегодня придается совершенствованию механизма обзора хода реализации Конвенции ООН против коррупции⁶. Сложившаяся практика обзора повышает авторитет

⁴ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступил в силу с 3 сентября 2018 г.). Статья 4.

⁵ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы». Раздел 2.

⁶ В 2013 г. завершился первый цикл механизма антикоррупционного обзора в части исполнения главы III Конвенции ООН против коррупции «Криминализация и правоохранительная деятельность» и главы IV «Международное сотрудничество». Второй цикл завершился в 2016 г. в части исполнения главы II «Меры по предупреждению коррупции» и главы II «Меры по возвращению активов». Сейчас завершается третий цикл. Каждое государство-участник предоставляет секретариату требуемую Конференцией информацию о соблюдении и осуществлении Конвенции посредством использования комплексного контрольного перечня вопросов для самооценки в качестве первого шага для этой цели. Государства-участники представляют полные, актуальные, точные и своевременные ответы. В результате странового обзора готовится страновой доклад, который разрабатывается секретариатом совместно с государствами-участниками и утверждается Группой по обзору хода осуществления. Страновой доклад об обзоре, включая резюме и рекомендации, становится окончательным после его согласования с проводящими обзор государствами-участниками и государством-участником, в отношении которого проводился обзор. Страновые доклады конфиденциальны и являются документами закрытого хранения. Резюме окончательных докладов об обзоре переводятся на шесть официальных языков Организации Объединенных Наций и распространяются только для информационных целей. Россия вносит заметный вклад в финансирование механизма обзора. В 2014 г., например, Правительством Российской Федерации на обеспечение бесперебойного функционирования механизма было выделено 1 млн. 126 тыс. долл. в дополнение к ежегодному добровольному взносу. В 2017 г. Россия также в добровольном порядке оказала финансовую поддержку в объеме 100 тыс. долл. (см.: Механизм обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции – Базовые документы. – Нью-Йорк, ООН, 2011).

Конвенции и поддерживает усилия государств по имплементации ее положений в национальные практики, участие в ней государств способствует расширению сотрудничества между ними на антикоррупционном направлении. В частности, Россия подготовила соответствующие методики и обзор по Молдавии, Албании и Зимбабве. В свою очередь Российская Федерация сама является объектом анализа. Цель обзора – не контроль и не санкции, а содействие в претворении в жизнь антикоррупционных задач, оказание необходимой аналитической, организационной и технической помощи. По многим обзорным позициям разрабатываются соответствующие законопроекты, о проводимой работе регулярно докладывается Президенту Российской Федерации.

И самое главное в практике обзоров – содействие в нейтрализации факторов торможения и предотвращение возникновения новых коррупционных рисков и новых очагов коррупционной опасности. Таких факторов немало: увлеченность мерами карательно-силового решения проблем коррупции в расчете на быстрый и весомый успех; ориентация на разоблачение коррупционеров, а не на борьбу с коррупцией как социальным явлением – подход привлекательный, но стратегически малоэффективный и проблеме коррупции не решает; введение в практику принципа презумпции виновности подозреваемых в совершении коррупционного преступления; ужесточение наказания (а не его справедливость, адекватность и своевременность), которое лишь обостряет проблему латентности коррупции, загоняет ее вглубь, грозит формированием более устойчивых коррупционных сетей; злоупотребление административным ресурсом, порождающее саботаж антикоррупционных мероприятий и имитацию антикоррупционной активности.

Последствия известны. В полной мере касается это и России. По данным Генеральной прокуратуры РФ случаи взяточничества в стране в 2018 г. происходили почти на 10% чаще, чем в 2017 г. Среди фигурантов коррупционных дел лидируют служащие полиции, местные депутаты, муниципальные служащие, работники здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства. А далее неизбежное – неэффективное управление; недоверие общества к правящим элитам и бюрократии; низкое качество правоохранительной системы; появление все более изощренных форм злоупотреблений полномочиями (Барабашев, 2016, с. 163–166) и еще более обширной номенклатуры избыточных ограничений, бюрократических запретов и противоправных предписаний (Оболонский, 2011).

Субъекты и основные направления реализации международных антикоррупционных конвенций с российской стороны

Центральными органами, ответственными за реализацию международных антикоррупционных программ, Президентом Российской Федерации определены Генеральная прокуратура и Министерство юстиции Российской Федерации. Верховному Суду поручено организовать работу по изучению в мониторинговом режиме практики применения судами за-

конодательства о противодействии коррупции и подготовить, в том числе с учетом международных обязательств России, предусмотренных конвенциями по борьбе с коррупцией.

Свою позитивную роль играет постоянно действующая делегация России для участия в международных мероприятиях, проводимых под эгидой Конвенции ООН против коррупции. Состав комиссии достаточно представительный, высокостатусный и высокопрофессиональный. В нее входят сотрудники Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, МИДа России, Федеральной службы безопасности, Следственного комитета, Министерства внутренних дел, Минэкономики, Минфина и Минтруда России, Росфинмониторинга. Кроме того, анализом коррупции в сфере бизнеса и по отношению к бизнесу занимается Торгово-промышленная палата.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционирует Главное управление международно-правового сотрудничества, значимое место занимает Национальный контактный пункт по обеспечению международного взаимодействия в сфере выявления, арестов, конфискации и возвращения в Россию активов, полученных коррупционным путем. Представители Генпрокуратуры на постоянной основе заняты в работе Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, а также в работе Межправительственной группы по обзору хода реализации Конвенции ООН против коррупции, в Межправительственной рабочей группе по предупреждению коррупции и Межправительственной рабочей группе по возвращению активов.

Особое внимание сегодня уделяется вопросам предупреждения, выявления и пресечения легализации доходов, полученных преступно-коррупционным путем, и их возвращения в страну – первый раунд оценки Группы государств против коррупции (ГРЕКО – англ. Group of States Against Corruption (GRECO)); законности и кодексу поведения/этики государственных чиновников/должностных лиц (второй раунд); криминализации преступных деяний и прозрачности финансирования политических партий (третий раунд); предупреждения коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров (четвертый раунд); стимулирования неподкупности в правительствах и правоохранительных органах (пятый раунд).

Важной составляющей участия России в работе ГРЕКО является деятельность российских экспертов, которые успешно провели оценки и выступили с соответствующими докладами по Австрии, Беларуси, Румынии и другим государствам. На перспективу планируется непременно участие прокурорских структур во всех мероприятиях международного характера по вопросам противодействия коррупции и возвращения активов, полученных от коррупционных правонарушений. При разработке программ сотрудничества предполагается включение в них мероприятий по изучению и обмену опытом в области противодействия коррупции. Правда работа российской делегации в рамках ГРЕКО заметно затруднена в связи с осложнениями в отношениях России и Совета Европы и антироссийскими санкциями Совета Европы.

Представители Следственного комитета Российской Федерации в 2017 г. принимали участие в заседаниях Региональной антикоррупционной сети правоохранительных органов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), его Рабочей группы по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, в мероприятиях, организованных Интерполом, и в других форумах.

Вопросы противодействия преступности обсуждались на состоявшейся в июне 2017 г. встрече Председателя Следственного комитета Российской Федерации и Генерального секретаря Интерпола. В ходе мероприятия Генеральному секретарю Интерпола были переданы информационные материалы о лицах, находящиеся длительное время в международном розыске по линии следственных подразделений центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации, в том числе в связи с совершением преступлений коррупционной направленности.

Министерство внутренних дел Российской Федерации заключило соглашения о сотрудничестве с компетентными органами Бурунди, Индии, Монголии и Намибии, предусматривающие взаимодействие, в том числе по вопросам противодействия коррупции. Не менее значимо и то, что в достаточно конструктивном русле протекает переговорный процесс по типовым проектам соглашений с компетентными органами Аргентины, Афганистана, Боливии, Бразилии, Венесуэлы, Гайаны, Греции, Зимбабве, Индонезии, Конго, Ливана, Мексики, Норвегии, Филиппин, Шри-Ланки и малых островных государств южной части Тихого океана.

Минэкономразвития совместно с Минтрудом России и другими ведомствами разработаны методические рекомендации по оценке коррупционных рисков и повышению персональной ответственности работников за нарушение антикоррупционного законодательства. В мониторинговом режиме осуществляется анализ проведения мероприятий, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц из стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет контроль выполнения законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, оценивает угрозы национальной безопасности, возникающие в связи с отмыванием нелегальных доходов, осуществляет информационный обмен в соответствии с международными договорами России на основе принципа взаимности. В рамках многостороннего сотрудничества участвует в работе Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Азиатско-Тихоокеанской группы по отмыванию денег и ряда иных международных структур общемирового и регионального статуса.

Министерство иностранных дел Российской Федерации обеспечивает участие Российской Федерации во всех важных международных антикоррупционных мероприятиях; контролирует вопросы организационно-тех-

нического и информационного сопровождения деятельности делегаций Российской Федерации, участвующих в зарубежных мероприятиях; регулярно предоставляет информацию международным организациям, занимающимся вопросами противодействия коррупции, в том числе в форме специальных докладов по линии «механизма обзора» исполнения Конвенции ООН против коррупции.

Немаловажная роль в решении проблемы коррупции принадлежит Счетной палате Российской Федерации, даже несмотря на то, что конституционно контрольно-счетные органы не обладают полномочиями вести антикоррупционные расследования или квалифицировать результаты аудиторских проверок как факты коррупционных и иных правонарушений. Их работа сосредоточена на аудите бюджетной эффективности, выявлении фактов коррупционных и иных финансовых нарушений, антикоррупционной экспертизе государственных программ и финансовых управленческих решений на предмет их коррупциогенности, разработке рекомендаций по оценке коррупционных рисков. Счетная палата стремится стать одним из «стратегических партнеров» и «центров компетенций» для других ведомств по антикоррупционной деятельности, предусматривает «развитие среды добросовестности за счет совершенствования методов антикоррупционной деятельности». Счетная палата тесно взаимодействует с Росфинмониторингом, Федеральной налоговой службой, Казначейством и другими органами контроля.

Специалисты Счетной палаты РФ участвуют в обсуждении проблем коррупции на заседаниях, организуемых Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), международными организациями финансового контроля в рамках исполнительного комитета и рабочих групп ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ, Международной антикоррупционной академии. Главные принципы работы Счетной палаты – справедливость, ответственность, законность и никакой политической составляющей в деятельности. Приоритеты: контроль убытков, перевод финансово-управленческой деятельности в «цифру», предупреждение коррупции. И самое главное – формирование в обществе «культуры нулевой терпимости к коррупции».

Все более авторитетным в политическом и юридическом отношении становится Евразийский антикоррупционный форум, ежегодно организуемый Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Многие аспекты антикоррупционной проблематики являются предметом научного анализа. Неизменный интерес вызывают материалы всероссийских конгрессов политологов (РАПН), выступления на планарных и секционных заседаниях конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ), организуемых МГИМО МИД России, дискуссии в рамках работающего на регулярной основе элитологического конгресса с международным участием, организуемого учеными ЮРИУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Весьма активен Ресурсный центр Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ с его научно-информационным архивом, аналитическими материалами и антикоррупционными

ми методиками. Свою роль сыграли наработки Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, предложившего «Доктрину государственной политики противодействия коррупции и теневой экономики в Российской Федерации».

Не менее популярны ресурсы других научно-исследовательских центров, в том числе негосударственных. Типичный пример – доклады общественно-политического фонда «Информатика для демократии» – ИНДЕМ, Национального антикоррупционного комитета, Центра политической информации «Мировой опыт борьбы с коррупцией и российские реалии», горячая линия «Стоп коррупция» Общественной палаты Российской Федерации. С большим интересом воспринимаются ежегодные информационно-аналитические обзоры Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» – документы с соответствующими статистическими выкладками, анализом причин, тенденций и особенностей коррупционных проявлений, описанием выявленных коррупционных схем. В том числе технологий вывода коррупционного капитала и сокрытия его от правоохранительных органов посредством офшоризации, с помощью всякого рода фиктивных компаний, адвокатских и риелторских контор (Антикоррупционная политика, 2017).

Предметом особого внимания является достаточно успешный опыт борьбы с коррупцией (лучшие зарубежные образцы борьбы с коррупцией) Дании, Финляндии, Сингапура, Швейцарии, Германии, Израиля, США, Франции, Японии. Выбор не случаен – по мировому индексу восприятия коррупции указанные страны находятся в ряду наиболее благополучных государств мира. Их опыт помогает не только разобраться в существе проблемы, но и сформировать надежные правовые, политические, экономические и духовно-нравственные предпосылки для эффективного противостояния коррупционным практикам. Важно также понимание того, что наибольших успехов добиваются лишь те страны, где деятельность по противодействию коррупции введена в ранг государственной политики, где работа ведется системно, гласно и в мониторинговом режиме.

В Сингапуре четко и емко определено понятие коррупции и ее видовые проявления, создана эффективная антикоррупционная инфраструктура. Здесь позаботились о «чистоте» бюрократии, взяли на вооружение политику «кнута и пряника», обеспечили строгую регламентацию полномочий служащих и топ-менеджмента, наладили гибкий контроль соблюдения этических стандартов служебного поведения.

В Финляндии, Швеции и Нидерландах происходит регулярный мониторинг очагов коррупционной напряженности.

В Израиле и Канаде коррупционное правонарушение квалифицируется как преступление, равное государственной измене, – отсюда предельно жесткие, но социально оправданные меры уголовного, административного, дисциплинарного и общественного воздействия, в том числе в форме конфискации всего имущества.

В Германии, Франции и Италии антикоррупционная политика основывается на сочетании мер предупредительного характера с мерами силового

пресечения, строгой подконтрольности банковской, биржевой, лоббистской и иных коррупционно емких видов профессиональной деятельности.

В Японии антикоррупционная стратегия направлена на поддержание высокой престижности государственной службы, подотчетности элит, контроля финансовых расходов политических партий, установлен широкий перечень запретов и ограничений, связанных с реализацией государственно-управленческих полномочий.

Представляет интерес опыт США, где основными принципами антикризисной стратегии являются открытость административных процессов, оптимальность бюрократического аппарата, независимость судов, активность гражданского общества, свобода, независимость средств массовой информации, законодательная урегулированность лоббистской деятельности. Следует также отдать должное антикоррупционному опыту Великобритании, где базовыми постулатами являются бескорыстие, неподкупность, объективность, подотчетность, открытость, честность и личный пример руководителя. В странах западной цивилизации четко наметилась тенденция к расширенному применению института замораживания, ареста и конфискации доходов от коррупционных преступлений⁷.

Российская Федерация в соответствии со своими международными обязательствами пошла по пути правовых и управленческих инноваций. В законодательстве не только существенно расширена антикоррупционная составляющая, но и более строгим представлен перечень запретов, ограничений и ответственности служащих государственного аппарата, госучреждений и корпораций за коррупционные злоупотребления. Упорядочиваются процессуальные правила и процедуры. Нотариусы, адвокаты, юристы и бухгалтерские службы обязаны уведомлять правоохранительные органы о ставших известными им финансовых операциях, направленных на отмывание преступных доходов. Ужесточается контроль декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных прав, уточнены понятия «недвижимое имущество» и «подарок должностному лицу». В обязанность банковских структур вменено требование предоставлять информацию о движении денежных средств на счетах ответственных работников государственных и муниципальных структур, топ-менеджмента госкорпораций и внебюджетных фондов. Существенно ограничены права публичных лиц на владение недвижимой собственностью и банковскими счетами за рубежом. Под жесткий контроль поставлена практика финансирования политической деятельности из иностранных источников.

В августе 2018 г. вступили в силу инициированные главой государства поправки в Федеральный закон о противодействии коррупции. Теперь в доход государства будет обращаться не только имущество (объекты недвижимости, транспортные средства, акции, ценные бумаги, доли и паи), законность владения которым подконтрольное лицо не сможет доказать, но и денежная сумма, эквивалентная стоимости этого имущества, если обращение

⁷ Directive of the European Parliament and of the Council on the Freezing and Confiscation of Proceeds of Crime in the European Union. 2013.

самого имущества по тем или иным причинам невозможно; контроль состояния чиновников остается подконтрольным не только в период прохождения службы, но и после увольнения или ухода в отставку или на пенсию; для всех коррупционеров устанавливается единый срок давности для применения взысканий похищенного – три года; существенно расширены возможности внутреннего антикоррупционного контроля по инициативе руководителей государственных корпораций и внебюджетных фондов; установлено, что лица, замещающие государственные и муниципальные должности, могут участвовать в управлении коммерческими и некоммерческими организациями от имени и в интересах Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований исключительно на безвозмездной основе. Определены также дополнительные антикоррупционные меры, касающиеся юридических лиц.

Таким образом, наша убежденность в том, что ответственность за коррупционно-корыстные поступки, а тем более умышленное незаконное обогащение (значительное превышение средств и имущества публичного должностного лица, превышающие его законные доходы и не получившие разумного обоснования), получает свою практическую материализацию, становится не декларативной и лозунговой, а реальной, адекватной и достаточно действенной. Доказательств справедливости такого вывода немало, и они представлены в соответствующих научных изданиях отечественных и зарубежных авторов (Воронцов, 2015; Коррупция, 2015; Государственное, с. 610–617, 643–654; Ответственность, 2017; Шашкова, 2018; The Many, 2007). Помимо прочего запущена процедура обращения в доход государства средств и имущества, израсходованных с нарушениями бюджетного законодательства.

Под особый контроль поставлены должностные лица, распоряжающиеся бюджетными средствами, государственной и муниципальной собственностью, организующие государственные и корпоративные закупки. Введен запрет международным неправительственным организациям – иностранным агентам, а также лицам с непогашенной судимостью и уволенным с государственной службы по факту утраты доверия на проведение в рамках официальной процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и управленческих решений. Мотив принятия таких решений – ограничить влияние ангажированных иностранных агентов и лиц с нравственно подорванной репутацией на официальные оценки (даже экспертные) экономических, социальных и политических институтов страны. При этом государство не отрицает и не умаляет роль НКО, в том числе в развитии международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции.

Наводится порядок в финансово-банковской сфере. Предмет особого внимания – деофшоризация бизнеса, национализация элит, расширение возможностей механизма государственно-частного партнерства и международного сотрудничества для выявления, ареста и возвращения из иностранных юрисдикций активов, полученных преступным путем. Ведется реестр должностных лиц, уволенных со службы в связи с утратой доверия.

Результаты налицо: индекс борьбы с коррупцией в Российской Федерации за последних два года, по данным ВЦИОМ, вышел из негативной зоны и поднялся на 29 пунктов⁸.

Тем не менее нельзя не признать, что многое из запланированного пока работает недостаточно эффективно. Коррупционная опасность «находится на высокой отметке» (Бизнес и власть в России, 2017, с. 54) и по-прежнему остается в ряду самых значимых негативов, отрицательно влияющих на политический климат, конкурентную среду и деловой климат в стране (см.: Котелевская, 2017, с.32), существенно осложняет перевод страны на траекторию «прорывного научно-технологического развития» и «современного экономического роста». Негативно сказываются условия, когда все более жесткими для России становятся межгосударственные протекционистские барьеры, когда вокруг нашей страны разворачиваются торговые войны и политизируются коммерческие проекты, когда меры политического давления становятся не просто открытыми, а откровенно циничными (см.: Медведев, с. 5, 26). Страна нередко оказывается практически неспособной защитить свои национальные интересы, призвав к ответу международного коррупционера, нашедшего прибежище за границей. Объемы возвращенных в государственную казну коррупционно выведенных в офшорные зоны средств явно не те, на которые были рассчитаны.

Есть и другие факторы торможения: несовершенство правоприменительной практики; избыточное государственное регулирование и административные барьеры; формально-бюрократический характер многих составляющих международного антикоррупционного сотрудничества, которое нередко ограничивается принятием резолюций и модельных законов, проведением конференций и форумов, составлением всякого рода докладов. Не всегда должным образом срабатывают такие институты, как декларирование доходов и расходов, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, увольнение в связи с утратой доверия. Не остается без последствий непрозрачность тендеров, конкурсов и госзакупок, несовершенство сферы управления государственной собственностью, слабость внутреннего аудита и международного контроля.

Наверное, поэтому вовсе не удивительно, что более половины россиян считают, что по-настоящему искоренить коррупцию в нашей стране практически невозможно (56% опрошенных), а уровень коррумпированности российского общества выше, чем в большинстве европейских стран. Причины: стремление правящей элиты по максимуму использовать свой властно-политический ресурс – 54% опрошенных; безнаказанность и отсутствие надлежащего контроля – 23%; отсутствие системности антикоррупционных мероприятий – 11%; отсутствие государственной идеологии и объединяющей людей национальной идеи – 9%; ментальность – 7% (Антикоррупционная политика, 2017, с. 80; Большинство, 2018; Проблемы, 2018; Askerman, 1999).

На нейтрализацию перечисленного направлены меры, содержащиеся в недавно утвержденном (30 июня 2018 г.) Национальном плане противо-

⁸ ВЦИОМ – коррупция в России: мониторинг. URL: <http://www.wciom.ru> (дата обращения: 27.10.2018).

действия коррупции на 2018–2020 гг. В первоочередном порядке будет проводиться работа по систематизации и актуализации нормативно-правовой базы противодействия коррупции, более строгими станут оценки качества программ и планов противодействия коррупции. Расширяется также арсенал инструментов определения уровня коррупции и замеров ее негативных социальных последствий. Предусматриваются дополнительные меры по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Больше внимания предполагается уделить качеству просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование должного правового и нравственного сознания государственных и муниципальных служащих. Подчеркивается также возрастающая значимость международного антикоррупционного сотрудничества.

Однако для России до сих пор остается открытым вопрос о присоединении к «Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» 1999 г. и вопрос реализации статей 14, 20 и 26 «Конвенции ООН против коррупции» 2003 г., касающихся антикоррупционного декларирования, незаконного обогащения и отмыwania доходов, полученных противоправным путем. Указанные нормы не в полной мере соответствуют закрепленному в Конституции Российской Федерации принципу презумпции невиновности (обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность) и процессуальным гарантиям права обвиняемого не свидетельствовать против себя. Да и сами понятия «незаконное обогащение», «значительное превышение», «разумное обоснование», которые представлены в зарубежной политической практике и в юридических текстах, четко не определены, требуют дополнительного исследования. Ждет своего уточнения и гражданско-правовое понятие «неосновательное обогащение». Немало трудностей и в части доказывания злого умысла факта обогащения.

Несмотря на имеющиеся проблемы, международное сотрудничество продолжается и нередко оказывается достаточно конструктивным. Так, в 2017 г. в компетентные органы иностранных государств было направлено 77 запросов о правовой помощи по уголовным делам о коррупционных преступлениях. Исполненными оказались 64 запроса. Продолжается работа по совершенствованию договорно-правовой базы, заключены соответствующие меморандумы, соглашения и протоколы с компетентными органами Израиля, Ирана, Италии, Молдавии и Турции. Все более плодотворным становится участие Генеральной прокуратуры Российской Федерации в деятельности Группы государств против коррупции. Министерство иностранных дел России принимает активное участие в деятельности рабочих групп по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности АТЭС, «Группы двадцати» и БРИКС. Федеральной службе по финансовому мониторингу поручено обеспечить в нынешних непростых условиях максимально возможное участие России в деятельности Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег и Группы подразделений финансовой разведки «Эгмонт», направленной на реализацию российских инициатив по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Обобщения и выводы: перспективы имеются, и они реальны

Международный опыт и многолетняя практика современной России убеждают, что успех на антикоррупционном направлении определяется многими факторами объективного и субъективного плана. Прежде всего это осознание проблемы коррупции как реальной и весьма серьезной угрозы национальной безопасности; вычленение в коррупционной угрозе внутренней и внешней составляющей; системно-дифференцированный анализ политических, правовых, экономических, морально-нравственных и международных коррупционных угроз; наличие гибкого механизма противодействия коррупции с учетом лучших мировых антикоррупционных практик; профессионализм правоохранительной системы и независимость судебных органов; строгая подконтрольность финансовых потоков и транснациональных акций; формирование в обществе атмосферы неприятия коррупции, повышение нравственной и правовой культуры государственного аппарата, бизнеса и граждан.

Непременными условиями успешности предпринимаемых усилий являются политическая воля, наличие гибкой, научно обоснованной государственной политики противостояния коррупции, ее открытость в международном измерении. Антикоррупционная политика должна быть введена в статус самостоятельной функции государства. Ее центральное звено – гибкое антикоррупционное законодательство, научно обоснованное перспективное планирование, деловое международное сотрудничество на основе принципов доверия, взаимности, транспарентности и прагматичности, а также в строгих рамках международного антикоррупционного права.

Организационно-правовые механизмы, методы и способы борьбы с коррупционной преступностью должны быть в центре внимания государства и постоянно совершенствоваться, в том числе с точки зрения международного права и лучшего мирового опыта противодействия коррупции. В первую очередь это касается деbüroкратизации управления, противодействия незаконному лоббированию, повышения персональной ответственности за невыполнение или формальное выполнение антикоррупционных мероприятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антикоррупционная политика: словарь-справочник. Под ред. А.В. Малько, И.Н. Коновалова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2017. – С. 80.
2. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.

3. Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика. Монография. Науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. – С. 54.
4. Воронцов С.А., Понеделков А.В. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе. Монография. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2015.
5. Капустин Ф.Я., Цырин А.М. Ответственность за отмывание (легализацию) коррупционных доходов по законодательству зарубежных стран. – М.: ИНФРА-М, 2017.
6. Котелевская И.В., Моржакова К.Э. Антикоррупционная политика и деловая среда // Государственная служба. – 2017. – № 3. – С. 32.
7. Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 5, 26.
8. Мирзоев С. Институциональная коррупция // Следователь. – М. – 2012. – № 4 (168). – С. 29–35.
9. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Монография. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
10. Охотский Е.В. Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт. Монография. – М.: МГИМО-Университет, 2017. – С. 610–617, 643–654.
11. Хабриева Т.Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015.
12. Шашкова А.В. Политические аспекты противодействия отмыванию незаконных доходов и коррупции в контексте взаимодействия государств и корпораций. Монография. – М.: МГИМО-Университет, 2018.
13. Ackerman S.R. Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press, 1999.
14. Quah J.S.T. Responses to Corruption in Asian Societies. In: Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.). Political Corruption: Concepts and Contexts. 3rd edition. New Brunswick: Transaction Publishers, Chapter 28. 2002. P. 513–532.
15. The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level / Edited by J.E. Campos, S. Pradhan. Washington. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2007.

ДОКУМЕНТЫ

1. Большинство россиян не верят, что коррупцию можно... URL: ria.ru/Общество/20180313/1516262711.html (дата обращения: 25.10.2018).
2. ВЦИОМ – коррупция в России: мониторинг. URL: <http://www.wciom.ru> (дата обращения: 27.10.2018).
3. Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России. Информационно-аналитические материалы круглого стола с международным участием. – Ростов-на-Дону. – 2018.

4. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года.
5. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы». Раздел 2.
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 3 сентября 2018 г.). Ст. 4.
7. Directive of the European Parliament and of the Council on the Freezing and Confiscation of Proceeds of Crime in the European Union. 2013.
8. The 7 principles of public life. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (дата обращения: 04.03.2019).

RUSSIA'S PARTICIPATION IN INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION COOPERATION

Evgeny V. Okhotsky

PhD (in Sociology), Full Professor, the Department of Public Administration, International Institute of Administration, Moscow State Institute of International Relations (University) of Russia's Ministry of Foreign Affairs, Class 2 Advisor of the diplomatic service of the Russian Federation.
Address: 76 Vernadskogo Av., 119454 Moscow, Russian Federation.
E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Abstract

The article analyzes the place and role of the Russian Federation in the system of international anti-corruption cooperation, examines the political and legal mechanism of implementing the signed international conventions, treaties and agreements by the Russian state and the authorized bodies of. The author substantiates the position that the most important prerequisite for the success of international cooperation is not only the coherence of policies, anti-corruption strategies and related instruments, but also the presence of appropriate political will, constructive action through the head of the state and the Government, the Prosecutor General's office, the Ministry of Foreign Affairs, law enforcement and judicial authorities, departments of the financial and economic block, control and supervisory structures. It is emphasized that the practice of combating corruption requires not ordinary-conjuncture, but conceptual-in-depth analysis of the political, legal, economic, social and moral components of international anti-corruption cooperation, scientifically sound, systematic and constructive action.

Keywords: public administration; state strategy; corruption; anti-corruption standards; anti-corruption declaration; international cooperation; anti-corruption; expertise; efficiency.

Citation: Okhotsky, E.V. (2019). Uchastie Rossi v mezhdunarodnom antikorrupcionnom sotrudnichestve [Russia's Participation in International Anti-Corruption Cooperation]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 211–228 (in Russian).

REFERENCES

1. *Anticorrupcionnaya politika: slovar-spravochnik* (2017). Pod red. A.V. Mal'ko i I.N. Konovalova [Anti-Corruption Policy: Dictionary-Reference]. 2nd ed., Moscow: Prospekt.
2. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i burokratii [The Crisis of Public Administration and Its Impact on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
3. *Biznes i vlast v Rossii: regulatorynaya sreda i pravoprimeritel'naya praktika. Monographia* (2017). [Business and Power in Russia: Regulatory Environment and Law Enforcement Practice. The Monograph] (Scientific ed. A.N. Shokhin). Moscow: HSE.
4. Vorontsov, S.A. & Ponedelkov, A.V. (2015). *Protivodeystvie korruptsii na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe. Monographia* [Anti-Corruption in Public and Municipal Service. The Monograph]. Rostov-na-Donu: URIU RANHiGS.
5. Okhotsky, E.V. (Ed.) (2017). *Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyakh krizisa i sanktsionnykh ogranicheniy: Otechestvennyi i zarubezhnyi opyt. Monographia* [Public Administration in Crisis and Sanctions Restrictions: Domestic and Foreign Experience. The Monograph]. Moscow: MGIMO-Universitet.
6. Khabrieva, T.Ya. (Ed.) (2015). *Korrupsia: Priroda, proyavleniya, protivodeystvie. Monographia* [Corruption: Nature, Exertions, and Counteraction]. Moscow: Urisprudencia».
7. Kotelevskaya, I.V. & Morzhakhova, K.E. (2017). Antikorrupcionnaya politika i delovaya sreda [Anti-Corruption Policy and Business Environment]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 3, p. 32.
8. Medvedev, D.A. (2018). Rossia-2024: Strategia socialjno-economicheskogo razvitiya [Russia-2024: a Strategy for Socio-Economic Development]. *Voprosi ekonomiki*, no 10, pp. 5–29.
9. Mirzoev, S. (2012). Institucional'naya korruptsia [Institutional Corruption]. *Sledovatel'*, no 4 (168), pp. 29–35.
10. Obolonsky, A.V. (2011). *Krizis burokraticheskogo gosudarstva: reformi gosudarstvennoy sluzhbi: mezhdunarodniy opit i rossiyskie realii. Monographia* [The Crisis of the Bureaucratic State: Civil Service Reforms: International Experience and Russian Realities. The Monograph]. Moscow: Fond "Liberal'naya missia".
11. Kapustin, F.Ya. & Cirin, A.M. (Eds) (2017). *Otvetstvennost' za otmyvanie (legalizatsiyu) korruptsionnykh dokhodov po zakonodatel'stvu zarubezhnykh stran* [Responsibility for Laundering (Legalization) of Corruption Proceeds under the Laws of Foreign Countries]. Moscow: INFRA-M.

12. *Problemy protivodeystviya korrupsii na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe i puti ikh reshenia v sovremennoy Rossii (Informatsionno-analiticheskie materialy kruglogo stola s mezhdunarodnym uchastiem)* [Problems of the Anti-Corruption Policy in Public and Municipal Service and Ways to Solve Them in Modern Russia]. Rostov-na-Donu, 2018.
13. Putin, V.V. (2018). *Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii* [The Message of the President of the RF to Federal Assembly of the RF]. 1 marta.
14. Shashkova, A.V. (2018). *Politicheskie aspekty protivodeystviya otmyvaniyu nezakonnykh dokhodov i korrupsii v kontekste vzaimodeystviya gosudarstv i korporatsiy. Monographia* [Political Aspects of Combating Money Laundering and Corruption in the Context of Interaction between States and Corporations. The Monograph]. Moscow: MGIMO.
15. Ackerman, S.R. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
16. Quah, J.S.T. (2002). Responses to Corruption in Asian Societies. In: A. J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 3rd edition. New Brunswick: Transaction Publishers, Chapter 28. pp. 513–532.
17. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Edited by J. E. Campos, S. Pradhan). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2007.

DOCUMENTS

1. Bol'shinstvo rossiayn ne veryat, chto korrupsiu mozžno... [Most Russians do not believe that corruption can be...]. Available at: ria.ru/Obshestvo/20180313/1516262711.html (accessed: 25 October, 2018).
2. Directive of the European Parliament and of the Council on the Freezing and Confiscation of Proceeds of Crime in the European Union. 2013.
3. The 7 principles of public life. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (accessed: 04 march, 2019).
4. VCIOM – korrupsia v Rossii: monitoring [All-Russian center for public opinion research – corruption in Russia: monitoring]. Available at: <http://www.wciom.ru>. (accessed: 27 October, 2018).