

© 2011 г.

С.П. ГЛИНКИНА

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОРРУПЦИЯ

К началу третьего тысячелетия человечество вступило в ту фазу развития, когда мир становится единым не только с философской точки зрения, но и в реальности. Новая ситуация – результат, прежде всего, активно развивающейся экономической глобализации, ведущей к формированию взаимозависимого всемирного рынка. Экономическая глобализация в свою очередь детерминирует политические интеграционные процессы. Возрастает роль политического, военного и культурного взаимодействия между странами, значение международных организаций, призванных стать в определенных пределах наднациональными органами управления в современном мире.

Важной предпосылкой процесса глобализации является существование глобальных проблем (экологический кризис, бедность, межконфессиональные и межэтнические конфликты, терроризм и т.п.), преодоление которых невозможно исключительно в рамках национальных границ. К числу таких проблем с полным основанием можно отнести и существование широкомасштабной коррупции внутри и за пределами национальных государств.

КОРРУПЦИЯ КАК МЕЖДУНАРОДНОЕ ЯВЛЕНИЕ

Поскольку национальные государства не существуют в вакууме, а включены в глобальную мировую систему экономических и социально-политических отношений, можно говорить о том, что любой разновидности коррупции, в том числе и так называемой “внутренней” или “национальной”, присущ международный характер, ведь любой вред элементу системы приводит к ослаблению всей системы. Анализируя влияние коррупции на всемирный финансовый кризис (речь шла об азиатском финансовом кризисе 1998 г. – С.Г.), бывший вице-президент США А. Гор отмечал, “никакая страна не в состоянии отгородиться от воздействия коррупции, имеющей место за ее пределами¹”.

Процессы глобализации, развитие внешних связей, становление международных политических и экономических институтов дали рождение и новым разновидностям коррупции – ее транснациональной и международной формам.

Как правило, транснациональная коррупция связана с экономической деятельностью хозяйствующих субъектов в иностранном государстве. Она “проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения хозяйствующим субъектом возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране, либо получать несоответствующее преимущество”². Особую опасность при этом представляет коррупция в деятельности транснациональных корпораций (ТНК), которые яв-

Глинкина Светлана Павловна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики РАН.

¹ Пять снарядов вице-президента Гора. Выступление вице-президента США А. Гора на Первом всемирном форуме по борьбе с коррупцией. – Чистые руки, 1999, № 3.

² *Репецкая А.Л.* Транснациональная коррупция. – Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация, Екатеринбург, 2000, № 1.

ляются доминирующей экономической силой в современном мире. По данным ООН, насчитывается примерно 80 тыс. транснациональных корпораций, контролирующих свыше 800 тыс. зарубежных филиалов³.

Мощь многих ТНК сопоставима с государствами средних размеров. Так, выручка компании “Eххон Mobile Согр.” в 2006 г. превышала ВВП таких стран, как Швеция, Украина, Австрия, Финляндия или ОАЭ. Такая ситуация существенно ограничивает возможности контроля со стороны национальных государств за деятельностью ТНК как внутри страны, так и в еще большей степени за ее пределами. Доминирующее положение ТНК многократно умножает их коррупционный потенциал, и, как следствие этого, на мировых рынках нередко господствует недобросовестная конкуренция, снижается эффективность проектов и инвестиций.

Развитие международной системы, рост значения и расширение круга стоящих перед ней задач обусловили необходимость создания крупномасштабной системы международных органов и организаций. Их функции активно развиваются, деятельность охватывает все более широкие сферы жизни мирового сообщества: поддержание мира и безопасности, защита прав человека, регулирование производства и распределения материальных благ, здравоохранение, защита окружающей среды, борьба с организованной преступностью и т.д. и т.п. Особенно велика регулирующая роль международных финансовых институтов, таких как Международный Валютный Фонд и Всемирный Банк. Обратной стороной укрепления роли международных организаций является феномен международной коррупции, которая, как правило, сводится к подкупу должностных лиц международных организаций либо к злоупотреблениям данными лицами своими полномочиями в личных или групповых интересах.

Ряд исследователей выделяют такую разновидность международной коррупции, как подкуп одними государствами других (международную политическую коррупцию). Так, по мнению О.Н. Ведерниковой, “проявлением международной коррупции является факт подкупа странами НАТО правительства Югославии, совершенного в форме обещания многомиллионной финансовой поддержки при условии выдачи президента СРЮ С. Милошевича. Очевидно, что международная коррупция порождает коррупционные войны, продажность правительств, несправедливость судебных решений. В условиях обнищания стран “третьего мира”, низкой эффективности институтов управления в странах с переходной экономикой индустриально развитые страны “первого мира” получают возможность с помощью коррупции свергать неугодные правительства, устанавливать лояльные режимы, подкармливать оппозицию действующим властям”⁴.

Зарубежные исследователи отмечают, что негативные последствия политической коррупции не ограничиваются причинением ущерба внутригосударственным интересам, но могут иметь серьезное международное значение. Так, например, утверждается, что решение американской администрации о начале военных действий против Ирака было продиктовано личными финансовыми интересами президента США Дж. Буша, а также интересами влиятельных представителей нефтяного бизнеса, с которыми он связан на протяжении многих лет. Американский политический обозреватель Т. Райт в статье, озаглавленной “Порнография власти”, утверждает, что объявленная Ираку война является “коррупционной”, поскольку ее истинным мотивом является получение доступа к иракской нефти, а девизом семьи Буша на протяжении нескольких поколений служит лозунг “нефть всегда гуще, чем кровь”, что оправдывает любые злоупотребления с целью получения выгоды⁵.

³ World Investment Report 2008. Transnational Corporations and Infrastructure Challenge. United Nations Conference on Trade and Development. Washington, 2008.

⁴ Ведерникова О.Н. Политическая коррупция в ООН и за рубежом. – http://www.transparency.org.ru/doc/book_23_02600_6.doc

⁵ Wright T.J. The Pornography of Power. – Political Commentary, 15–31. VII.2002.

МАСШТАБЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОРРУПЦИИ

Международная коррупция отличается высочайшей латентностью. Ревностно относящиеся к своей репутации международные организации стремятся всеми доступными средствами не допускать фактов коррупции, а в случае таковых делают все возможное чтобы не допустить утечки компрометирующей их информации. В большинстве случаев дело ограничивается внутренними расследованиями.

Широкая общественность узнает лишь о вопиющих коррупционных скандалах. К числу наиболее известных среди них следует отнести скандал, разразившийся вокруг программы ООН “Нефть в обмен на продовольствие”. Программа была утверждена согласно резолюции Совета Безопасности ООН и позволила Ираку при Саддаме Хусейне продавать нефть на мировом рынке в обмен на продовольствие, медикаменты и другие товары, необходимые населению Ирака. От продовольствия, получаемого по этому плану, напрямую зависело выживание 60% 26-миллионного населения страны.

Первые поставки продовольствия начались в марте 1997 г. Программа работала по следующей схеме: средства за нефть, экспортируемую из Ирака, перечислялись покупателем не правительству Ирака, а на депозитный счет, которым управлял нью-йоркский филиал банка “BNP Paribas”. Эти средства частично направлялись на уплату военных репараций Кувейту, частично расходовались на организацию деятельности ООН в Ираке. Остальная, большая часть поступлений, использовалась иракским правительством на закупку определенных товаров, не подпадавших под действие международного эмбарго.

На протяжении всех лет реализации программы в адрес участвующих сторон в средствах массовой информации появлялись обвинения в коррупции, приводились факты многочисленных злоупотреблений. В частности, указывалось на то, что большая часть доходов программы поступает на счета “дружественных” компаний и частных лиц, членам правительства Ирака и чиновникам ООН. Прямая причастность руководящих должностных лиц ООН к скандалу выявилась в феврале 2004 г., после того как в документах иракского министерства нефти стало фигурировать имя исполнительного директора программы Б. Севана.

Согласно докладу созданной для расследования ситуации специальной независимой комиссии П. Волкера, бывшего председателя Федеральной резервной системы США, Б. Севан в 1998–2001 гг. через зарегистрированную в Панаме компанию “Africa Middle East Petroleum” шесть раз осуществил сделки по продаже иракской нефти общим объемом 7, 3 млн. баррелей (по другим данным, 11 млн. баррелей). 5–10 центов от продажи с каждого барреля нефти шли на личное обогащение Б. Севана⁶. Эти сделки умело скрывались: деньги поступали на счет близкого женева друга Б. Севана в “Union Bancaire Privée”, который доставлял их наличными в Нью-Йорк непосредственно Б. Севану.

Б. Севан всеми возможными средствами блокировал попытки заместителя Генерального секретаря ООН, возглавлявшего службу внутреннего контроля, проанализировать детали программы и оценить ее эффективность⁷ под предлогом дороговизны подобных исследований и даже приказал уничтожить всю ценную документацию, касающуюся программы⁸.

По данным третьего доклада комиссии Волкера, Б. Севан получил взятку наличными на сумму около 150 тыс. долл. В 2005 г. по ходатайству комиссии он был лишен статуса неприкосновенности и отстранен от должности в ООН в связи с началом расследования по выявленным фактам мошенничества⁹.

⁶ Neue Zuercher Zeitung, 9.VIII.2005.

⁷ Colum L. Oil for Food. Official May Have Blocked Inquiries. – Washington Post, 14.XI.2004.

⁸ New U.N. Scheme: Alliance of Civilizations. – Fox News.com, 22.XI.2005.

⁹ Oil for Food. Chief ‘Took Bribes’. – BBC News, 8.VIII.2005.

Продолжение этой истории оказалось весьма неожиданным. Выяснилось, что ООН, согласно постановлению Административного трибунала этой организации, обязана выплатить “все разумные издержки”, понесенные Б. Севаном до 3 февраля 2005 г., что подтвердили представители пресс-службы ООН. Таким образом, ООН вынуждена фактически оштрафовать сама себя за инициированное ею же расследование, причем сумма штрафа значительно превышает размер хищений, инкриминируемых Б. Севану. Точная сумма компенсации будет определена после независимой проверки счетов, выставленных Б. Севану его адвокатами. Первоначальное требование истцов – самого администратора программы и его адвокатской фирмы – составляет 880300 долл. 98 центов плюс проценты за просрочку. Между тем арестовать и судить Б. Севана американские власти вряд ли смогут. Еще в августе 2005 г., за считанные дни до публикации доклада Волкера он уехал из США и вернулся на родной Кипр. А согласно кипрскому законодательству правительство этой страны не выдает своих граждан другим государствам за преступления, совершенные за границей¹⁰.

После вторжения американских войск в Ирак в 2003 г. Главному контрольному управлению (ГКУ) Конгресса США было поручено закрыть все контракты поставок по программе “Нефть в обмен на продовольствие” и изучить, в частности, степень причастности чиновников ООН к злоупотреблениям. Дж. Кристофф, руководитель отдела по международным делам и торговле ГКУ сообщил, что аудиторы ООН отказались публиковать внутренние отчеты программы. А Б. Севан, при поддержке Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, якобы попросил всех бывших подрядчиков программы консультироваться с ним перед выдачей каких-либо документов ГКУ или Конгрессу США¹¹.

В связи с программой ООН “Нефть в обмен на продовольствие” высказывались некоторые подозрения как в отношении связей самого Кофи Аннана с одной из фирм, получивших контракт по Программе, так и его сына. Но этому направлению исследований не был дан ход¹².

После завершения программы и появления Пан Ги Муна в качестве Генерального секретаря ООН организация по-прежнему остается объектом жестких нападков. Критикуются результаты внутреннего реформирования ООН, в частности создание нового контрольного подразделения вместо прежнего, на счету которого более 300 расследований, выявление около 20 случаев недобросовестного поведения сотрудников ООН и наложение запрета на привлечение к работе в качестве подрядчиков более 50 коммерческих организаций. По мнению ряда наблюдателей, при очередной реформе внутренней структуры ООН остается в силе ее “более чем прохладный подход к выкорчевыванию внутренней коррупции” и в целом главенствует принцип “институционального лицемерия”: “Если утечки информации в наших интересах, мы – за них, а если нет, мы – против”¹³.

15 марта 1999 г. после коррупционного скандала впервые в истории Европейского союза состоялась коллективная отставка Еврокомиссии во главе с ее руководителем Ж. Сантером, бывшим премьер-министром Люксембурга. Отставке предшествовали многочисленные публикации в средствах массовой информации, обвинявшие отдельных еврокомиссаров в фаворитизме, использовании служебного положения в личных целях. Еще в декабре 1998 г. Пауль ван Буитенен из отдела финансового контроля Еврокомиссии передал в Европарламент досье, в котором документально подтверждались факты недобросовестного поведения отдельных членов комиссии. В результате годовой финансовый отчет последней впервые в истории организации не был одобрен. Европар-

¹⁰ РИА Новости, 12.И.2009.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ См. отклики в блогосфере: UN Anti-Corruption Office Closed. Questions and Observations, 13.I.2010. – <http://www.qando.net/?m-20100113>; Whistleblower News Roundup, 29.VII.2010. – <http://www.whistleblower.org/blog/31-2010>

ламент сформировал группу из “пяти мудрецов” (трех аудиторов и двух юристов) для проведения расследования сложившейся ситуации¹⁴.

Проводившееся в течение трех месяцев расследование имело целью установить, в какой мере Еврокомиссия как организация или ее члены несут ответственность за факты мошенничества, служебные злоупотребления или кумовство, о которых сообщалось в ходе дебатов в Европарламенте. Результаты расследования были представлены в пространном докладе¹⁵. Доказанными оказались факты найма на работу родственников и знакомых, заключение контрактов с “дружескими” компаниями, лоббирование экономических интересов определенных групп. Ж. Сантер как глава Еврокомиссии обвинялся в недобросовестном исполнении своих должностных обязанностей, создании “государства в государстве”, передаче ряда функций Комиссии сторонним организациям без обеспечения должного контроля за их деятельностью.

Акт порицания в адрес отдельных комиссаров, вынесенный Европарламентом, влек за собой немедленное прекращение контракта с конкретными лицами. Коллективная же отставка Еврокомиссии за 9 месяцев до истечения пятилетнего срока, на который она была избрана, предусматривала выплату всем членам Еврокомиссии трехмесячной заработной платы и выходного пособия в размере трехлетнего заработка. При таком раскладе ни Европарламент, ни руководитель Еврокомиссии не смогли принудить уличенных в злоупотреблениях еврокомиссаров к отставке, что вызвало необходимость коллективного ухода всей комиссии. Еврокомиссар М. Монти прокомментировал ситуацию следующим образом: “Комиссия ушла в отставку коллективно, полагаю, не потому, что приняла на себя коллективную ответственность, а потому, что определенные ее члены предпочли не принимать на себя индивидуальную ответственность”¹⁶.

Последующие руководители Еврокомиссии заверяли общественность в своем стремлении выправить внутреннюю ситуацию в аппарате Евросоюза, однако, по мнению ряда экспертов, в частности члена Европарламента Пауля ван Буитенена, борьба с коррупцией в Европе ведется неэффективно: “Новая инстанция – Бюро по борьбе с мошенничеством (European Anti-Fraud Office) успешна в противодействии внешней коррупции в странах ЕС, но не внутри Еврокомиссии. Официально Бюро – независимая организация, однако она располагается в здании Еврокомиссии, пользуется ее компьютерной сетью, сотрудничает с дознавателями из членов Комиссии, так что независимость Бюро – только на бумаге”¹⁷. В ходе интервью радиостанции “Немецкая волна” на вопрос, какие меры необходимо было бы принять, чтобы одолеть коррупцию, Пауль ван Буитенен заметил, что в некоторых странах, в Германии или Голландии, уже существуют возможности осуществлять реальный контроль, там есть независимые юридические организации и сильные парламенты. Но “на европейском уровне демократия

¹⁴ В эту группу, в частности, входила и шведский аудитор И.-Б. Алениус, которая в начале 2008 г. уже в качестве заместителя Генерального секретаря ООН по службам внутреннего надзора – основного подразделения ООН, призванного проводить внутренние расследования, – осуществляла проверку контрактов на сумму 1,4 млрд. долл., заключенных от имени ООН. Ею были выявлены упущения, злоупотребления, а также случаи мошенничества и растрат. – Эксперт Online, 11.1.2008.

По истечении пятилетнего контракта работы в ООН Алениус 14 июля 2010 г. направила Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну отчет. Этот внутренний, по сути, документ получил широкую огласку в прессе (см.: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/19/AR20100719047>), практически произвел фурор, поскольку содержал нелицеприятную критику в адрес лично Генерального секретаря ООН, а также внутренних порядков, царящих в этой международной организации: http://www.unelections.org/files/Ahlenius_ExitMemoOIOS_14Jul10-1.pdf

¹⁵ См. Comm. of Indep. Experts, First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission. – <http://www.europarl.europa.eu/experts/report1-en.htm>

¹⁶ Unfolding Drama of the Commission’s Demise. European Voice. – <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=8627>

¹⁷ http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0..2425423,00.html

отсутствует, есть только бюрократия и общая ситуация с коррупцией даже ухудшается, хотя теперь существует положение, призванное защищать разоблачителей коррупции (whistleblowers). Однако если кто-то этим займется, его просто уничтожат. Если какой-то сотрудник Комиссии, как это было в 1999 г., заподозрен в коррупции, то с началом расследования его перемещают в другой отдел, он продолжает работать и получать зарплату. Если же кто-то поднимает шум, его увольняют”¹⁸.

По данным журнала “Шпигель” в 2006 г. на стадии рассмотрения находилось 400 дел по подозрению сотрудников ЕС в коррупции, из них примерно в 70 случаях были замешаны сотрудники центрального аппарата в Брюсселе. “Но лишь самые одиозные дела передаются в итоге в прокуратуру – и все это на фоне того, что нечеткость структур ЕС, непрозрачность и тем более слабый контроль создают прекрасную питательную среду для фаворитизма, семейственности и коррупции”¹⁹, – замечает автор статьи из журнала “Шпигель”. Более того, с каждым годом контроль за совершаемыми сделками, особенно со стороны Счетной палаты, становится все более слабым. “Если бы ЕС была компанией, все комиссары давно сидели бы в тюрьме”, – замечает Д. Хэннан, депутат Европарламента от Великобритании, один из самых смелых критиков состояния дел в ЕС²⁰.

Ряд экспертов указывают на непрозрачность и неконтролируемость работы евробюрократов, о чем, по мнению некоторых наблюдателей, свидетельствует, например, скандал в Евростате – главном статистическом органе ЕС, который обвиняли в ведении двойной бухгалтерии, искусственном завышении суммы контрактов и даже в наличии контрактов лишь на бумаге. “Отсутствуют доказательства личного обогащения, – заявил в 2003 г. депутат Европарламента Г. Уотсон, – но есть доказательства прямого нарушения финансового регулирования, и в этом случае комиссар соответствующего направления должен уходить в отставку”²¹.

Международная коррупция процветает и в корпоративном секторе, чему долгое время способствовало налоговое законодательство ряда государств, предусматривавшее вычеты из налогооблагаемой базы средств, потраченных на взятки иностранным чиновникам.

Прямой подкуп местных чиновников ради получения определенных льгот являлся и является важным институтом, закрепившимся в практике многих стран. Распространенные на II всемирном форуме по борьбе с коррупцией (Гаага, 2001) данные государственного департамента США свидетельствуют о том, что только за предшествовавшие форуму 7 лет на подкупы чиновников с целью получения около 400 международных контрактов было израсходовано, по меньшей мере, 200 млрд. долл. США²².

Чрезвычайно интересные материалы содержатся в Докладе о коррупции в мире за 2009 год “Коррупция и частный сектор”, подготовленном международной неправительственной организацией “Трансперенси Интернэшнл”²³. Согласно этому документу, в

¹⁸ Там же. Здесь уместно упомянуть имя испанки М. Андреасен, которая еще в 1999 г. как квалифицированный специалист была назначена главным бухгалтером Еврокомиссии (кстати, ее предшественниками были архитектор, а затем инженер). Возмущенная состоянием дел она отказалась ставить свою подпись под счетами. И через несколько недель по распоряжению Н. Киннока (тогдашнего заместителя руководителя Еврокомиссии, который – по иронии судьбы – должен был разбираться с делами после отставки Еврокомиссии Ж. Сантера) она была уволена с формулировкой “отсутствие лояльности”. – Sunday Telegraph, 27.I.2007.

¹⁹ http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0..2425423,00.html

²⁰ Ibid., s.107.

²¹ <http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/2/hi/europe/3138390.stm>

²² *Абатуров В.* Многоглавая гидра коррупции (обзор международных публикаций). – Экономическое обозрение, 2003, вып. 1.

²³ “Transparency International”, имеющая филиалы более чем в 60 странах мира, стала первой международной организацией, попытавшейся ранжировать страны по уровню коррупции на основе разработанного “индекса восприятия коррупции” (ИВК). Организация уполномочила графа Й. Ламбсдорфа из Университета Пассау (ФРГ) выводить ИВК, исходя из результатов опросов,

одних только развивающихся странах и странах с переходной экономикой, компании, вступающие в сговор с коррумпированными политиками и государственными чиновниками, тратят на взятки ежегодно до 40 млрд. долл.²⁴

Исследование показывает, что, по оценке половины опрошенных управляющих международными компаниями, затраты на осуществление проектов из-за коррупции выросли за последние пять лет минимум на 10%. Расплачиваются в конечном счете граждане: в период с 1990 по 2005 г. потребители по всему миру переплатили около 300 млрд. долл., пользуясь услугами почти 300 негосударственных международных картелей²⁵.

Значительное место в докладе посвящено анализу коррупционных схем взаимодействия между государственными учреждениями и частным сектором, позволяющих осуществлять мошеннические сделки по госзакупкам с бесконкурентными тендерами и непрозрачными процессами, что ведет к разбазариванию государственных средств.

Масштабы, которых достигает коррупция в частном секторе, во всем многообразии своих проявлений, значительно превосходят количество немногих компаний, использующих механизмы защиты от злоупотреблений ради незаконного обогащения. Согласно отчету, почти 90% из 200 лучших мировых компаний приняли кодексы добросовестного ведения бизнеса, но меньше половины из них сообщили, что отслеживают соблюдение этих кодексов²⁶.

Абсолютное большинство среди фирм – взяткодателей составляют западные компании, действующие в развивающихся странах. В средствах массовой информации широко освещался ход американско-германских расследований в отношении компаний “Сименс” и “Даймлер”, осуществлявших коррупционные выплаты в более чем 20 странах мира.

В заключении по делу “Соединенные Штаты Америки против Daimler AG”, размещенном в юридической базе судов ПАСЕ, детализировано обвинение в коррупционных связях германской автомобильной компании и чиновников разных стран. Пользуясь тем, что компания “Даймлер” была зарегистрирована в США и у правоохранительных органов этой страны был доступ к ее финансовым документам, минюст провел проверку деятельности компании. Специалисты выяснили, что в течение 10 лет – с 1998 по 2008 г. – “Даймлер” участвовал в коррупционных схемах по подкупу чиновников, чтобы получить госзакупки на выгодных условиях. Всего установлены случаи коррупции в 22 странах, в том числе в Египте, Туркмении, России, Германии, Вьетнаме, Венгрии, Нигерии и других странах. В обвинительном заключении минюста сообщается, что представитель “Даймлер” в России давал взятки российским чиновникам в период с 2001 по 2005 г. напрямую, а также через агентов и холдинговые компании. Среди покупателей значатся сотрудники МВД, Минобороны, Гарраж особого назначения, администрация Уфы и Нового Уренгоя, а также “Доринвест” и некие анонимные чиновники. Всего за этот период немецкая компания продала российским госучреждениям автомобилей на общую сумму 64,6 млн. евро. “В связи с этими продажами транспортных

проводимых такими крупными организациями, как Колумбийский университет, исследовательская и консультационная компания “Экономист интеллидженс юнит” (“Economist Intelligence Unit” – EIU), организация “Фридэм хаус” (“Freedom House”), Международный институт развития предпринимательства в Лозанне (International Institute for Management Development), Консалтинговая компания по политическим и экономическим рискам в Гонконге (Political and Economic Risk Consultancy, Ltd.), Экономическая комиссия ООН для Африки, Всемирный экономический форум и др. Первоначально базой для ИВК служили исключительно опросы общественного мнения, проводимые среди разных категорий населения, экспертов и деловых кругов разных стран. В настоящее время при ежегодном выведении индекса в основном учитываются оценки экспертов, которые, как утверждается, в целом совпадают с данными опросов общественного мнения. Из сравнительного анализа ежегодных индексов для каждой страны делается вывод о положительной или отрицательной динамике процесса противодействия коррупции.

²⁴ Global Corruption Repot 2009. Corruption and the Private Sector. – <http://www.transperancy.org>

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

средств “Даймлер” совершил незаконных платежей на 3 млн. евро российским правительственным чиновникам”, – сообщается в докладе²⁷.

В апреле 2010 г. между американской юстицией и автоконцерном было заключено мировое соглашение в рамках внесудебного урегулирования предъявленных обвинений. Концерн был оштрафован на 180 млн. долл.²⁸

С начала сентября нынешнего года разгорается вторая волна коррупционного скандала вокруг компании “Сименс”. Первая была связана с подозрениями немецких правоохранительных органов о том, что компания предоставляла откаты российским чиновникам при заключении контрактов на продажу телекоммуникационного оборудования. Руководство компании привлекло к ответственности ряд высокопоставленных менеджеров. Вторая волна скандала – следствие выявленного прокуратурой Швейцарии крупного подозрительного счета, принадлежащего концерну. Швейцарский банк, где был открыт счет, обратился в прокуратуру с просьбой проверить его на предмет отмыwania денег. В результате была обнаружена целая сеть фирм, которые получали от “Сименс комьюникэйшэнс” (Siemens Communications) крупные гонорары за дорогостоящие услуги, такие как консалтинг или развитие проектов. Прокуратура выясняет, не идет ли речь о фиктивных фирмах и контрактах.

По версии следствия, после того, как многомиллионные суммы выводились из “Сименс”, ими распоряжались особые управляющие из числа бывших сотрудников концерна. Вполне достоверными, впрочем, считаются сведения о том, что бывшие менеджеры “Сименс комьюникэйшэнс” и другие управляющие действовали не по собственной инициативе, а по указаниям концерна²⁹.

Анализ показывает, что ни одна отрасль экономики не является свободной от коррупции, однако особенно высоки взятки при заключении контрактов на поставку вооружений, доступ к разработке природных ресурсов, организацию строительных работ. Так, в ноябре 2005 г. в США к 15 месяцам тюрьмы и штрафу в размере 91 тыс. долл. был приговорен экс-менеджер компании “Хэллибэртэн” Г.А. Пауэлл. Он был признан виновным в том, что за вознаграждение в 110 тыс. долл. пролоббировал интересы иракской компании, с которой был заключен контракт на восстановление четырех зданий в Ираке. В документах, поданных в американскую комиссию по ценным бумагам и биржам, концерн признал факты “неуместных выплат”, совершенных в нарушение законов Германии и США. Расследование по этому поводу проводилось властями двух стран с 2004 г. в рамках изучения работы программы ООН “Нефть в обмен на продовольствие”³⁰.

В октябре 2006 г. норвежская нефтяная компания “Статойл” признала себя виновной в даче взяток иранскому высокопоставленному чиновнику в 2003 г. и согласилась заплатить штраф в размере 21 млн. долл. Расследование проводилось министерством юстиции и комиссией по ценным бумагам и биржам США. Взяткой был признан 11-летний контракт на сумму 15,2 млн. долл. с иранской консалтинговой компанией “Хортон инвестмэнт”, после подписания которого норвежцы получили право на разработку иранского нефтяного месторождения Южный Парс³¹.

В октябре 2006 г. главе департамента разведки и производства французской “Тоталь” Кристофу де Маржери предъявлены обвинения в даче взяток иракским чиновникам. По подозрению французской полиции менеджер использовал связи в правительстве Саддама Хусейна, чтобы в 1996–2002 гг. выплачивать взятки чиновникам в обмен

²⁷ Шитлов Е., Цыбульская М., Лобачев М., Самигуллина А. Чиновники предпочитают “Мерседес” с откатом. – РИА Новости, 24.11.2010.

²⁸ Там же.

²⁹ Швейцарские банки раскрыли тайны “Siemens”. – Коммерсантъ Украина, 2.IX.2010.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

на более удобный для “Тоталь” доступ к иракской нефти. Предполагается, что выплаты компания проводила через швейцарскую компанию “Теллиак”³².

Исследователями фиксируется много случаев, когда ТНК прямо вмешивались в политику местных властей, инициировали кампании по формированию новых правительств, которые были бы более восприимчивы к их требованиям³³. Результаты исследований, представленных в Докладе о коррупции в мире за 2009 г., свидетельствуют о том, что чрезмерное и неправомерное воздействие некоторых финансово мощных компаний на принятие политических решений приводит к возникновению клептократических систем и задержке роста экономики. По расчетам “Стандарт энд пуэрз” (“Standard & Poor’s”), в 2008 г. почти трети из 100 компаний с наибольшей капитализацией, требовался внутренний контроль затрат на политический лоббизм.

Как правило, попытки лоббирования непрозрачны и направлены на то, чтобы избежать системы сдержек и противовесов³⁴.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ. ПРИМЕРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК

Осознавая опасность разрастания коррупции и реалистично оценивая масштабы этого явления, мировое сообщество предпринимает серьезные шаги по разработке общей антикоррупционной стратегии, которая уже сегодня опирается на богатую международно-правовую базу.

В поле зрения ООН проблема коррупции находится уже более двух десятилетий. О важности противостояния коррупции упоминается еще в материалах V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975). В дальнейшем на форумах ООН данная проблема обсуждалась неоднократно. Однако в документах тех лет коррупция рассматривалась как проблема национальная, во многом зависящая от культурных особенностей и традиций той или иной страны. Понимание международного, глобального характера феномена коррупции пришло несколько позже, с интенсификацией глобализационных процессов в мировой экономике.

В 1990-е годы на уровне ООН были приняты: Резолюция VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990) “Коррупция в сфере государственного управления”, Резолюция Генеральной Ассамблеи “Борьба с коррупцией”, Международный кодекс поведения должностных лиц (1996) и Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996). Важной вехой стало принятие Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000), содержащей ст.18 о криминализации коррупции. В 1999 г. Центр по международному предупреждению преступности Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН совместно с Исследовательским Институтом ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ) разработал Глобальную программу против коррупции, предусматривающую план действий на национальном и международном уровнях. Программа дополняется регулярно обновляемым вышеназванными институтами объемным руководством – инструментарием (anti-corruption toolkit).

Несмотря на многочисленные антикоррупционные инициативы ООН, подкрепленные документами региональных международных организаций (Совета Европы, Организации американских государств и др.), сохранялась потребность в разработке единого специального акта, каковым стала Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.³⁵

³² Там же.

³³ См.: Perkins J. Confessions of an Economic Hit Man. San-Francisco, 2004, p. 250.

³⁴ Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector. – <http://www.transparency.org>

³⁵ Конвенция ООН против коррупции. – Документы ООН, A/58/422.

В Конвенции принят широкий взгляд на коррупцию, нашедший, в частности, отражение в обширном перечне деяний, подлежащих криминализации. Среди них, помимо деяний, связанных с подкупом:

- Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом;
- злоупотребление служебным положением;
- незаконное обогащение, под которым Конвенция понимает значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Конвенция предписывает ратифицирующим ее государствам предусмотреть в национальном законодательстве ответственность за отмывание доходов от коррупции, сокрытие соответствующих преступлений, а также за соучастие в коррупционных преступлениях и неоконченную преступную деятельность; максимально ограничить иммунитет от уголовного преследования за коррупционные преступления; обеспечить возможность применения конфискации как меры противодействия коррупции; в целях предупреждения перевода активов максимально ужесточить банковский контроль за подозрительными сделками и счетами.

Среди важных антикоррупционных документов, разработанных на глобальном уровне, – Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок³⁶, в значительной степени базировавшаяся на положениях американского законодательства³⁷. Американский закон о коррупционной деятельности за рубежом запрещает американским компаниям давать взятки иностранным официальным лицам, представителям политических партий и их кандидатам. Он распространяется на американские фирмы и иностранные компании, акции которых котируются на фондовой бирже США, либо они осуществляют деятельность на территории США, либо действуют от имени американской компании в связи с незаконной выплатой иностранному должностному лицу. За применением этого закона следит Комиссия по ценным бумагам и биржам США (Securities and Exchange Commission, SEC).

После одобрения этого закона американская администрация настаивала на принятии аналогичных мер и другими членами ОЭСР. Представители США ссылались на то, что закон 1977 г. ставит американские компании в невыгодное положение. Из членов ОЭСР только Швеция и Норвегия поддержали идею принятия международно-правового акта о криминализации актов коррупции, совершаемых за рубежом. Большинство европейских стран, включая Францию, Великобританию и ФРГ, а также Япония заявили, что они не могут позволить себе это.

Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок была подписана 28 странами – членами ОЭСР и пятью государствами, не входящими в эту организацию, в декабре 1997 г. Россия была 46-м по счету государством, ратифицировавшим данную конвенцию в 2008 г.

³⁶ Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок. – Развитие частного сектора, 1998, Приложение № 2.

³⁷ В 1977 г. в США был принят закон о коррупционной деятельности за рубежом (Foreign Corrupt Practice Act, FCPA). Данный закон появился благодаря тому, что в 1976 г. Федеральная комиссия США по ценным бумагам и биржам опубликовала отчет, в котором более 450 американских компаний, включая 177 компаний, входящих в рейтинг журнала “Форчун-500”, признали факт совершения ими сомнительных платежей иностранным должностным лицам. Принятие указанного закона, безусловно, означало переход борьбы с коррупцией на новую качественную ступень, так как по существу были созданы условия как для пресечения коррупционной деятельности американских компаний за рубежом, так и для создания определенных барьеров для незаконной деятельности должностных лиц зарубежных государств. Закон был разработан в кратчайшие сроки и в 1977 г. принят единогласно Конгрессом.

Конвенция по борьбе с подкупом иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок, так же как и Конвенция ООН, дает определение международного взяточничества и предписывает его криминализацию. Согласно Конвенции, ответственность распространяется на предложение, обещание дать и на дачу взятки. Она наступает независимо от того, сделано ли предложение через посредника или непосредственно взяткодателем, и независимо от того, наступают ли преимущества для иностранного государственного чиновника или для третьей стороны.

Ответственность наступает независимо от формы взятки. Это означает, что запрещается предоставление любых преимуществ, будь то реальная выгода или неоцучаемая, а также денежная или не денежная. Запрещается подкуп с целью получения или сохранения торговых или иных преимуществ при осуществлении международных сделок (получение контрактов, разрешений в области регулирования каких-либо видов деятельности, а также налоговых, таможенных, юридических и судебных преференций).

Конвенция широко трактует понятие “Иностранный государственный чиновник”, включая в него любое лицо, избранное или назначенное, имеющее офис, представляющее интересы другой страны в законодательной, административной или судебной области; любое лицо, исполняющее публичные функции в интересах другого государства, в том числе государственного органа или государственного предприятия; любое официальное лицо или представителя международной организации, в которой участвуют государства.

Если в стране предусмотрено уголовное наказание за отмывание денег в связи с взяткой и/или как следствие подкупа по сделкам, не связанным с международной торговлей, то такой же режим должен быть принят для отмывания денег в связи с подкупом при осуществлении международных сделок.

Согласно Конвенции, каждая страна – участник соглашения запрещает использование определенных методов ведения бухгалтерской отчетности и аудита, которые способствуют сокрытию факта подкупа при осуществлении международных сделок. Государства – участники соглашения обязуются внедрить эффективные системы внутреннего контроля в компаниях, в том числе стандарты поведения и контроля, которые можно применять на уровне исполнителей. В сфере поставок товаров и услуг для государственных нужд компаний, по которым были выявлены случаи подкупа иностранных государственных чиновников, должны исключаться из списков участников при проведении тендеров в будущем.

Конвенция ОЭСР на сегодняшний день является, пожалуй, наиболее эффективным инструментом по борьбе с коррупцией. Ее подписало более 140 и ратифицировало более 80 государств мира. В результате ратификации Конвенции большим числом стран активизировалась деятельность национальных органов, ответственных за противодействие коррупции. Так, начиная с 2005 г., число расследований по фактам коррупции при заключении международных сделок, проводимых министерством юстиции США (Department of Justice, DOJ), Комиссией США по ценным бумагам и биржам (SEC) и Федеральным бюро расследований (FBI), возросло приблизительно с пяти в год до 40. Только в 2009 г. DOJ, SEC и FBI создали у себя специальные подразделения по FCPA, которые, по сообщениям DOJ, расследуют в настоящее время свыше 140 уголовных дел в отношении американских и неамериканских компаний и частных лиц³⁸.

В борьбу с коррупцией на глобальном уровне включилась “Большая восьмерка”, взяв на себя обязательства по всемерному содействию эффективной реализации положений международных документов антикоррупционной направленности, принятых на глобальном уровне. В свете положений Конвенции ОЭСР члены “Большой восьмерки” обязались преследовать в судебном порядке коррумпированных государственных должностных лиц и тех, кто дает им взятки (Санкт-Петербург, 2006 г.); не предоставлять

³⁸ *Нелмс Дж.* Законы США и российский бизнес: Что такое FCPA. – Ведомости, 2.VI.2010.

убежище лицам, признанным виновными в коррупции на высоком уровне, разрабатывать дополнительные меры для пресечения возможностей получения данными лицами доступа к результатам своей преступной деятельности в финансовых системах стран “Восьмерки” (Хайлигендам, 2007 г.). Государства обязуются отказывать коррумпированным чиновникам высшего звена в размещении активов, во въезде в страну, берут на себя обязательства более активно использовать процедуру экстрадиции и правовые нормы взаимной юридической помощи. (Санкт-Петербург, 2006 г.)

В поле внимания “Большой восьмерки” вопросы, связанные с контролем за коррупционными доходами. Ее члены, в частности, обязуются выполнять уточненные рекомендации Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) по борьбе с отмыванием доходов, по надлежащей проверке клиентов и прозрачности деятельности юридических лиц и мероприятий (Санкт-Петербург, 2006 г.). “Большая восьмерка” требует, чтобы финансовые институты, расположенные в индустриально развитых государствах мира, использовали методы контроля, необходимые для осуществления надлежащей проверки “видных политических деятелей” (Эвиан, 2003 г.).

Важным направлением противодействия коррупции “Большая восьмерка” считает усиление прозрачности в деятельности государственных органов и коммерческих организаций. В связи с решением этой задачи ее члены обязались оказывать содействие усилиям международных финансовых учреждений по борьбе с коррупцией, включая осуществление Стратегии Всемирного банка в области управления и борьбы с коррупцией, а также оказание помощи странам в деле укрепления системы государственного управления и сокращения масштабов коррупции (Хайлигендам, 2007 г.). Промышленно развитые страны взяли на себя обязательства предпринимать конкретные шаги по защите финансовых рынков от злоупотреблений, включая взятки и коррупцию, оказывать давление на все финансовые центры, вынуждая их применять высочайшие международные стандарты прозрачности и обмена информацией (Гленигс, 2005 г.).

“Большая восьмерка”, как и многие международные организации, осознает, что в условиях экономической глобализации унификация законодательства и проведение в жизнь на национальном уровне международно-правовых антикоррупционных инициатив должны происходить не только в сфере уголовного права. Не меньшее, а порой, и большее значение имеет приведение в соответствие с международными требованиями банковского, налогового, административного и другого законодательства.

Усиливается контроль за надлежащим использованием средств, предоставляемых международными организациями нуждающимся государствам. “Большая восьмерка” в качестве предварительного условия оказания помощи требует предоставления страной – получателем надежной информации о состоянии дел в государстве, как это уже делается в рамках программы Всемирного банка по кредитной поддержке в целях сокращения бедности (Эвиан, 2003 г.).

Известно, что Всемирный банк создал и использует всестороннюю, комплексную стратегию по борьбе с коррупцией. Антикоррупционная стратегия банка предусматривает работу по четырем основным направлениям:

- содействие странам, которые обращаются за помощью в целях обуздания коррупции;
- придание мерам по борьбе с коррупцией наибольшей значимости при проведении Банком анализа и принятии решений о кредитовании отдельных стран;
- содействие международным мерам по борьбе с коррупцией;
- меры по предотвращению мошенничества и коррупции при реализации проектов, финансируемых Всемирным банком.

Всемирный банк предоставляет консультации странам о формах и методах повышения прозрачности и подотчетности государственных служб, опираясь на аналитическую и операционную деятельность Департамента сокращения бедности и управления экономикой, Института Всемирного банка, Юридического департамента и региональ-

ных департаментов Всемирного банка. Обязанности по проведению расследований возложены на Департамент институциональной целостности (ДИЦ). В его обязанности входит расследование фактов мошенничества и коррупции в рамках финансируемых Всемирным банком проектов.

ДИЦ также участвует в обзорах по финансируемым Всемирным банком проектам, которые проводятся через региональные представительства. Целью обзоров является сокращение коррупции путем создания и внедрения надлежащих механизмов финансового контроля и надзора при выполнении отдельных проектов.

Усиление внимания Всемирного банка к борьбе с коррупцией и, в более широком смысле, к укреплению системы государственного управления и институциональным реформам, находит свое отражение в динамике займов, выдаваемых Всемирным банком. Так в 1980 г. лишь 0,6% займов банка направлялось на финансирование проектов, обеспечивающих поддержку основных видов деятельности в процессе реформирования государственного сектора. По итогам финансового года, завершившегося 30 июня 2003 г., этот показатель возрос до 12,3%, а в 2007 г. достиг 25%.

Опираясь на результаты исследований, показывающих, что открытые и прозрачные правительства в большей степени способны обеспечить экономический рост и таким образом содействовать сокращению бедности, в своих инициативах по борьбе с коррупцией Всемирный банк придает первостепенное значение созданию благоприятных условий для эффективного функционирования государственного управления. В течение последних нескольких лет банк ежегодно предоставлял свыше 5 млрд. долл. в виде займов, направленных на содействие странам в создании эффективно действующих и подконтрольных учреждений государственного сектора.

Программы Всемирного банка, направленные на укрепление системы государственного управления, предусматривают содействие в следующих областях деятельности:

- борьба с коррупцией;
- управление государственными расходами;
- реформа гражданской службы;
- реформа судебной системы;
- налоговая политика.

В организационной структуре всех международных организаций, в том числе и Всемирного банка, предусмотрены специальные подразделения, занимающиеся так называемыми этическими проблемами, в том числе фактами злоупотребления сотрудниками своим служебным положением. Так в состав группы ДИЦ Всемирного банка входят около 50 профессиональных сотрудников – специалистов различного профиля и консультантов из многих стран мира. К ним относятся финансовые аналитики, ученые – исследователи, следователи, юристы, бывшие прокуроры, судебные бухгалтеры и бывшие сотрудники операционных подразделений Всемирного банка.

Аналогичные меры предприняли все международные банки развития. Обратимся к отчету Азиатского банка развития (АБР) за 2009 г. В нем упомянуто 9 фактов (либо подозрений по поводу) коррупции среди сотрудников. Рассмотрены следующие конкретные случаи:

1. Сотрудник использовал свое положение для трудоустройства дальних родственников и друзей через подразделения АБР;
2. Сотрудник не заявил о конфликте интересов, скрыв факт владения консультационной компанией, которая при его содействии выиграла конкурс на контракты с АБР;
3. Сотрудник АБР владел фирмой, поставившей АБР оборудование, или имел в ней закрепленные права;
4. Было замечено, что сотрудник использует для частных нужд транспортные средства АБР.
5. Бывший сотрудник АБР занял пост в совете инвестиционного банка, который он помог создать в бытность сотрудником АБР.

6. Сотрудник АБР был в прошлом сотрудником фирмы, попавшей в шорт-лист кандидатов на участие в проекте, финансируемом АБР, причем он же был и куратором этого проекта.
7. Сотрудник АБР сотрудничал с фирмой, обеспечивая ей контракт на предоставление услуг для АБР, за что ежемесячно получал взятки.
8. Отборочный комитет АБР пользовался услугами фирмы – поставщика в обмен на принятие благоприятных решений в пользу данной фирмы.
9. Сотрудники предоставили эксклюзивную информацию фирме, которая добивается заключения с ней контракта для участия в проекте, финансируемом АБР.

Из отчета следует, что большинство уличенных сотрудников уволились с работы до завершения расследования, при этом банк не стремился к тому, чтобы сделать тот или иной случай достоянием гласности.

Региональный уровень антикоррупционного нормотворчества представлен документами региональных международных организаций, таких как Совет Европы (СЕ) Европейский Союз (ЕС), Организация Американских Государств (ОАГ), СНГ, Шанхайская организация сотрудничества, региональные банки развития и др.

Большую активность в деле формирования современной нормативно-правовой базы борьбы с коррупцией проявляет Совет Европы и связанные с ним институты³⁹.

Совет Европы придает большое значение гармонизации законодательства стран – членов в областях, входящих в сферу компетенции организации. Достигается это путем принятия соответствующих норм как рекомендательного (резолюции, рекомендации, декларации), так и юридически обязательного характера (конвенции, соглашения, протоколы). Эта работа находится в центре внимания созданной СЕ в мае 1999 г. группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Задача ГРЕКО – усовершенствовать работу по борьбе с коррупцией на национальном уровне с помощью мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы в этой области. Страны, входящие в ГРЕКО, прибегают к многосторонней оценке ситуации и могут оказывать давление на национальные органы борьбы в этой сфере. Работа группы позволяет определять недостатки антикоррупционной политики и стимулировать развитие законодательных, административных и исполнительных систем.

Работа ГРЕКО ведется согласно уставу и одобренным процедурным правилам. Каждая страна – член группы имеет до двух представителей, которые участвуют в пленарных заседаниях и имеют право голоса. Страны предлагают организации список экспертов, которые допускаются к работе по оценке ситуации. Статус наблюдателя при ГРЕКО получили Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Организация Объединенных Наций.

В настоящее время членами организации являются 46 государств, включая все страны Совета Европы, а также США. Россия присоединилась к ГРЕКО 1 февраля 2007 г.

Как видно из проведенного нами обзора основных международных документов по борьбе с коррупцией, мировое сообщество располагает солидной нормативно-правовой базой для противодействия этому опасному социальному явлению. Однако проблема состоит в том, что реализация принципа верховенства норм международного права над национальным не происходит автоматически. Она зависит от особенностей

³⁹ Рассматривая меры, принятые Советом Европы по борьбе с коррупцией, следует упомянуть о 20 руководящих принципах, на основе которых были выработаны два значительных международно-правовых документа, заложивших во многом основы общеевропейской антикоррупционной политики, – уголовно-правовой и гражданско-правовой, – конвенции о борьбе с коррупцией (1999 г.). Конвенции подписаны и ратифицированы подавляющим большинством стран – членов СЕ.

Среди антикоррупционных достижений СЕ – модельный кодекс поведения для публичных должностных лиц, одобренный в 2000 г. Он определяет этические условия, в которых должна осуществляться государственная служба, устанавливает стандарты этического поведения для публичных должностных лиц и стандарты информирования общественности об их поведении.

национальной системы права, правовых традиций государства, судебной системы и т.д. В России, например, международные нормы об ответственности за преступления международного характера, к коим относятся и коррупционные преступления, не действуют напрямую, а применяются посредством их закрепления (имплементации) в российском уголовном законодательстве. Процесс имплементации норм международного права в национальные системы проходит чрезвычайно медленно. Государства боятся утратить те или иные экономические преимущества в случае установления строгих правил игры на международных рынках, исключающих коррупционные проявления. В ряде случаев опасения вызывает возможность существования “двойных стандартов” и ущемления суверенитета государств при осуществлении антикоррупционных мер. Однако во многих случаях отказ от имплементации норм международного права, как нам представляется, не имеет никакого отношения к подлинным интересам стран и народов мира и есть ни что иное, как проявление инстинкта самосохранения коррумпированных элит.

Россия дает тому множество примеров. Так 8 декабря 2003 г. Президент РФ, за день до подписания Конвенции ООН против коррупции подписал Федеральный Закон № 162-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Российской Федерации”, исключивший из перечня видов наказания и из санкций конфискацию имущества. Таким образом, одновременно с подписанием международного соглашения, содержащего целый ряд норм о конфискации и возвращении активов, из законодательства было устранено всякое упоминание о конфискации имущества. Более чем странный подход к выполнению государством своих международных обязательств. Особенно если учесть, что в соответствии с Федеральным Законом “О международных договорах Российской Федерации” Российская Федерация до вступления для нее международного договора в силу воздерживается, с учетом соответствующих норм международного права, от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели.

Исключение из Уголовного кодекса такого вида наказания, как конфискация имущества, должно быть в достаточной степени обосновано, в то время как в пояснительной записке к принятому законопроекту приводилось лишь одно основание отмены конфискации имущества – “низкая эффективность” данной меры наказания, что само по себе требует дополнительных разъяснений. Редкая применяемость на практике конфискации, как нам представляется, свидетельствует не о низкой эффективности, а о том, что субъекты преступлений, к которым должна по закону применяться конфискация, не привлекаются к уголовной ответственности.

В ходе дискуссий по вопросу о возможности конфискации имущества коррупционеров в качестве меры наказания звучали и совсем уж странные аргументы – данное наказание падает на семью осужденного, тем самым карая невиновных. Но ведь любое наказание, так или иначе, негативно отражается на семье виновного. Разве не страдают интересы членов семьи при лишении осужденного свободы или наложении на него крупного штрафа? И, наконец, как согласуется с такой логикой тот факт, что члены семьи вплоть до вынесения приговора свободно пользуются незаконно нажитым имуществом?

Еще один пример. В российском уголовном праве не установлена ответственность за незаконное обогащение, предусмотренная ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. При этом российские правоведы ссылаются на то, что “криминализация незаконного обогащения невозможна без нарушения концептуальных основ российского уголовного права”⁴⁰. Действительно, определенные проблемы с имплементацией этой нормы есть, но есть и практика многих стран мира, где эта норма действует. Так, например, ответственность за преступление, сходное с незаконным обогащением, предусматривается в Уголовном кодексе КНР, который отличается крайней репрессивностью по отношению к коррупционерам (за коррупцию в крупном размере может быть назна-

⁴⁰ *Богущи Г.И.* Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. (Автореф. канд. дисс.). М., 2003.

чена смертная казнь с конфискацией имущества). В китайском УК говорится: “При очевидном превышении законных поступлений на крупную сумму собственности или расходов государственных работников можно требовать объяснения их источника. Государственный работник, не сумевший объяснить законность их источника, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет либо арестом, разница в суммах рассматривается как незаконный доход; часть собственности, превышающая законную, взыскивается”⁴¹.

Ввести статью о незаконном обогащении в российский УК рекомендует нашей стране Группа государств по борьбе с коррупцией, что отражено в докладе ГРЕКО о состоянии дел с коррупцией в России⁴². Среди рекомендаций доклада – введение в уголовное законодательство страны так называемой нормы “конфискации “in rem”. Конфискация “in rem” применяется в случаях, когда имущество физического лица во многом превышает источник его доходов и когда доказано, что оно было нажито незаконным путем. Эта норма основывается на переносе бремени доказывания законности происхождения имущества, в отношении которого имеются подозрения о его коррупционном происхождении, на заинтересованное лицо. Данная норма давно применяется в таких государствах, как США, Великобритания и других странах.

ПОЧЕМУ ВСЕ СКАЗАННОЕ ВАЖНО ДЛЯ РОССИИ?

Мы уже писали⁴³ о том, что в мировом рейтинге уровня коррупции Трансперенси Интернэшнл за 2009 г. Россия опустились на 146-ю позицию из 180 возможных. Нашими соседями являются Камерун, Эквадор, Кения, Сьерра-Леоне, Восточный Тимор, Украина и Зимбабве. В этом рейтинге мы намного отстаем от таких стран, как Замбия (123-е место), Египет (105-е), Грузия (79-е), Южная Африка (43-е). Еще в 2000 г. Россия находилась всего на 82-м месте, а теперь мы дошли до самого дна⁴⁴.

Руководство страны заговорило о том, что коррупция – “враг номер один”⁴⁵. В стране принята Антикоррупционная программа, разработана и одобрена нормативно-правовая база борьбы с коррупцией. Заметно выросло число публикаций в СМИ, посвященных проблемам коррупции. Так, с начала 2008 г. и до осени 2009 г. ежедневно в СМИ появлялось около 100 сообщений о “разоблачении коррупции”. Затем их число внезапно увеличилось в 1,5–2 раза⁴⁶. Кажется, лед тронулся. Однако Научный центр противодействия коррупции НИИ Российской правовой академии (РПА) при Минюсте, сопоставив данные МВД и судебного департамента при Верховном суде за 2007–2009 гг. по основным коррупционным составам преступления – “злоупотребление полномочиями” (ст. 201 УК), “коммерческий подкуп” (ст. 204 УК), “злоупотребление должностными полномочиями” (ст. 285 УК), “незаконное участие в предпринимательской деятельности” (ст. 289 УК), “получение и дача взятки” (ст. 290 и 291 УК), пришел к неутешительному выводу: несмотря на то, что о коррупции в стране стали говорить больше, реальная ситуация в этой сфере остается неизменной.

В 2007 г. было зарегистрировано 21 842 коррупционных преступлений, до суда дошло всего 6185 дел, при этом в заключении оказались 675 человек, условно — 3650, оштрафованы – 1744. В 2009 г. картина мало изменилась: зарегистрировали

⁴¹ Там же.

⁴² Доклад Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по России. – <http://www.anticorruption.org/node/99>

⁴³ См. *Глинкина С.П.* Феномен коррупции: взгляд экономиста. – Новая и новейшая история, 2010, № 4.

⁴⁴ Коррупция мешает России совершить экономический прорыв. – <http://top.rbc.ru/society/17/11/2009/346661.shtml>

⁴⁵ Из послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию РФ. – Парламентская газета, 7.XI.2008.

⁴⁶ *Корня А., Костенко Н.* Только на словах. – Ведомости, 2.IX.2010.

23 518 преступлений (на 7,6% больше), в суд передано 6691 дело, к реальным срокам лишения свободы приговорили 903 человека (еще 3694 приговорили условно, 1926 оштрафовали). Получается, что в среднем за решетку коррупционер попал только в одном случае из 25 зарегистрированных коррупционных преступлений. А из числа тех, чьи дела дошли до суда, за решетку попал только каждый восьмой (в 2007 г. к условному сроку или штрафу приговаривали 86,9% взяточников, в 2009 г. – 85,2%). При этом максимально возможное наказание за такое преступление, как злоупотребление полномочиями (от трех до пяти лет лишения свободы), в последние два года не применялась вообще, а максимальное наказание за взяточничество (от пяти до восьми лет) получили в прошлом году только четверо⁴⁷. Положительная тенденция заметна только в области борьбы с тривиальным взяточничеством, отмечает проректор РПА Виктор Астанин, – таких преступлений в 2009 г. зарегистрировали на 10% больше⁴⁸.

Следует иметь в виду, что исследование по существу мониторинг российской коррупции, осуществленный в соответствии с рекомендациями организации Совета Европы “ГРЕКО” для России, проведен на основе официальной статистики. Опрос же около 1000 сотрудников МВД, Генпрокуратуры, СКП, Минюста и чиновников в 80 регионах выявил: только 27,3% из них доверяют информации о коррупции, представленной “правоохранительными органами и прокуратурой”, объясняя это тем, что статистические данные “подгоняются и фальсифицируются”⁴⁹. При этом никому и в голову не придет учитывать тех, кто использует служебный транспорт в личных целях либо содействует найму на работу родственников. А ведь в соответствии с принятыми международным сообществом нормами и правилами – это тоже коррупционные преступления. Будь мы также строги к себе, как, например, Азиатский банк развития, банковская система России, да и вся система государственного управления могла бы быть разрушена по мановению палочки.

Все большее число стран имплементируют в национальное законодательство положения международных конвенций о борьбе с коррупцией. Обязательные международно-правовые нормы могут создать новую ситуацию и для российского государства, и для российского бизнеса, и для многочисленного коррумпированного чиновничьего класса России.

Очевидно, что российские компании, стремящиеся вести бизнес с иностранными партнерами должны быть предельно осторожными в вопросах этики. Располагая доказательствами того, что партнер выплачивает взятки либо даже рассматривает взятки как приемлемый инструмент ведения бизнеса, иностранные компании стран, имплементировавших нормы международного права в национальную правовую систему, обязаны провести внутреннее расследование, на которое могут уйти годы и десятки миллионов долларов. Штрафы, налагаемые в уголовном и гражданском порядке, а также иные выплаты могут стоить дополнительных миллионов. Учитывая угрозу своей репутации и деятельности в целом, которую представляют эти риски, компании все чаще говорят “нет” при малейшем подозрении, что партнер может создать для них риск привлечения к ответственности за коррупцию.

Уже сегодня можно говорить о первых примерах эффективности международной антикоррупционной практики. Компании “Даймлер” и “Сименс” (Германия), “Статойл” (Норвегия), “ДРС Тяньцзинь” (КНР) и “Ветко Грей” (Великобритания) – лишь несколько примеров неамериканских компаний, привлеченных к ответственности на основании FCPA за взятки, выплаченные неамериканским должностным лицам за пределами США.

“Мерседес-Бенц рус” недавно стала первой российской компанией, столкнувшейся с уголовными обвинениями по FCPA: 2 апреля 2010 г. в Вашингтонском суде эта россий-

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

ская компания признала себя виновной, согласившись выплатить свыше 27 млн. долл. в виде уголовного штрафа по обвинениям в даче взяток российским должностным лицам и их родственникам – в большинстве случаев через подставные компании, зарегистрированные в США, и на открытые в США банковские счета или через эти счета.

Физические лица, не являющиеся гражданами США, также подпадают под действие FCRA, если они совершают какое-либо действие в отношении незаконного платежа, находясь на территории США. Это не означает, что кто-то должен физически находиться в США. Простая отправка электронного сообщения в США или перевод денег через счет в американском банке может оказаться достаточным основанием, позволяющим американским властям привлечь к ответственности иностранного гражданина за нарушение FCRA.

Как долго России удастся, подписывая и ратифицируя международные договора о борьбе с коррупцией, оставаться верной принципу “не выносить сор из избы”? Быть членом “Большой восьмерки”, принимать на себя обязательства о противодействии коррупции с участием высокопоставленных чиновников и закрывать глаза на происходящее в стране?