

УДК 341.48
ББК 67.408

А.В. Быков
Байкальский государственный университет экономики и права

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются некоторые аспекты международно-правового сотрудничества в сфере противодействия коррупции в России, а также приводятся аргументы в пользу установления новых институтов противодействия коррупции в сфере муниципального управления.

Ключевые слова: коррупция, сфера муниципального управления, международно-правовое противодействие коррупции, подкуп должностного лица, общественный контроль.

A.V. Bykov
Baikal National University of Economics and Law

INTERNATIONAL-LEGAL COUNTERACTION OF CORRUPTION IN MUNICIPAL GOVERNMENT

This article discusses some aspects of international legal cooperation in combating corruption in Russia, as well as makes the case for the establishment of new institutions, fighting corruption in municipal government.

Key words: corruption, the scope of municipal government, under international law against corruption, bribery of officials, public control.

Коррупция обладает свойством универсальности (существует во всех государствах независимо от политических и экономических систем) и в условиях глобализации приобретает транснациональные черты¹. Такой характер этого явления обуславливает необходимость выработки универсальных методов противодействия транснациональной преступности. Значительную роль в данном противодействии играет нормотворческая деятельность субъектов международного права.

Государства координируют действия по борьбе с коррупцией путем заключения соответствующих международно-правовых договоров, которые преследуют две цели. Во-первых, содержат международные правовые обязательства государств-участников по принятию внутригосударственных мер (законодательного и правоисполнительного характера) по предупреждению, пресечению коррупционных правонарушений и минимизации (ликвидации) ущерба от них. Во-вторых, направлены на активизацию международного сотрудничества государств: закрепляют цели, задачи, принципы,

основные направления, формы такого сотрудничества, а также соответствующие процедуры их реализации. В том и другом случае такие договоры становятся международно-правовой основой антикоррупционной деятельности государств как внутри страны, так и на международном уровне.

Россия является участником международного договорного сотрудничества в области противодействия коррупции на региональном и мировом уровнях. В 2006 г. Россия ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, что явилось позитивным шагом для российского законодательства². Эти важные источники международного права после Конституции Российской Федерации стали приоритетными правовыми основами осуществляемой в нашей стране антикоррупционной деятельности. Процессу внедрения норм источников международного права в российское законодательство и выполнению обязательств по активизации международного сотрудничества в области

противодействия коррупции придается особое значение в деле интеграции России в цивилизованное мировое сообщество и формирования гражданского общества.

В 2010 г. Следственный комитет Российской Федерации привлек к уголовной ответственности 585 «неприкосновенных» руководителей, обладающих особым правовым статусом. В их числе - председатель Думы Ставропольского края, заместители губернаторов Брянской, Волгоградской, Орловской областей. Были приняты решения о возбуждении уголовных дел и предъявлены обвинения в коррупции 71 следователю органов внутренних дел, 3 следователям наркоконтроля, 13 прокурорам, 214 депутатам органов местного самоуправления³. Как видно из приведенных сведений, значительное количество выявленных должностных преступлений было совершено именно в сфере муниципального управления. Учитывая высокую латентность коррупционных преступлений, следует сделать вывод о тревожной ситуации в сфере муниципального управления⁴.

По мнению В.В. Лунеева, удельный вес учтенной коррупции в структуре реальной коррупционной преступности в стране колеблется в пределах 1-5 %. Реально ежегодно в стране совершается до 7 млн. коррупционных деяний. Основная их масса не регистрируется, не расследуется и не наказывается⁵. При таких обстоятельствах вполне логично предположить, что действительное количество коррупционных преступлений, совершаемых служащими органов местного самоуправления, достигает 3 млн.

Как можно судить из анализа статистических данных, некоторые сдвиги в борьбе с коррупцией произошли на низшем и среднем уровнях власти (местной и региональной) лишь в последнее время. Причины этому следующие. Общеизвестно, что коррупция имеет не только скрытый, но и так называемый согласительный характер совершения. Она, как правило, не влечет за собой жалоб, так как виновные стороны получают взаимную выгоду от незаконной сделки. Даже вымогательство взятки не всегда будет обжаловано, поскольку люди не питают доверия к процессу борьбы с коррупцией. Высокий уровень латентности коррупции во многом связан не только с низким уровнем эффективности деятельности системы правоохранительных органов, но и с существованием пробелов в уголовном законодательстве.

Что касается международно-правового опыта, Конвенция об уголовной ответственности

за коррупцию 1999 г. выделяет следующие виды коррупции: активный и пассивный подкуп должностных лиц внутри страны и за рубежом; активный и пассивный подкуп парламентариев внутри страны и за рубежом, а также членов международных парламентских собраний; активный и пассивный подкуп в частном секторе; активный и пассивный подкуп должностных лиц международных организаций; активный и пассивный подкуп судей внутри страны и за рубежом, а также должностных лиц международных судов; злоупотребление влиянием в корыстных целях; «отмывание» доходов от преступлений, связанных с коррупцией; преступления, касающиеся операций со счетами (бухгалтерия). Судебная практика показывает, что многие из перечисленных форм характерны для коррупционных преступлений, выявляемых в сфере местного самоуправления, например, «злоупотребление влиянием в корыстных целях» и «активный и пассивный подкуп должностных лиц».

В силу Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию государства-участники обязаны обеспечить эффективные и сдерживающие санкции, включая лишение свободы. Помимо прочих данная конвенция также включает положения, касающиеся учреждения специализированных органов по борьбе с коррупцией. Полагаем, что интересам формирования правового государства и гражданского общества отвечало бы создание общественных институтов контроля органов местного самоуправления. Такое положение явилось бы логическим продолжением политического курса государства, направленного на обеспечение прозрачности деятельности органов власти, в частности доступа граждан к информации.

Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г. помимо положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию о криминализации вышеуказанных коррупционных деяний был принят ряд принципиально новых положений. Нашли отражение, в частности, вопросы предупреждения коррупции, международного сотрудничества и возвращения доходов от коррупционных деяний «в страну их происхождения». К основным правовым достижениям Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции следует отнести также сужение сферы применения принципа двойной криминализации в вопросах оказания правовой помощи, выдачи и возвращения активов.

Дело в том, что материальная норма международного уголовного права может быть приме-

нена только посредством норм национального уголовного законодательства. Но существуют и другие международные договоры в сфере уголовного права, предметом регулирования которых являются не уголовно-правовые составы, а лишь отдельные институты уголовного права (давность привлечения к уголовной ответственности, соучастие в преступлении, обратная сила закона и ряд иных). Условия и порядок действия таких норм в правовой системе России не определены национальным законодательством. Одной из разновидностей непосредственного действия международных договоров, которые содержат составы уголовно наказуемых деяний, является принцип двойной криминализации. Несомненно, уголовно-правовые составы, закреплённые в международных конвенциях, должны найти отражение в национальных уголовных законах стран-участниц. Вопрос заключается в том, в каком объеме следует закрепить признаки аналогичных составов в законодательстве стран, вступивших в отношения по оказанию международной помощи. В значительной части рекомендаций ФАТФ 2003 г. указано, что в тех случаях, когда требуется двойная подсудность для взаимной правовой помощи или экстрадиции, требование должно быть удовлетворено при условии, что обе страны квалифицируют в качестве уголовного преступления поведение, лежащее в основе преступления⁶.

Отдельной проблемой является криминализация предусмотренных в гл. III Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции незаконного обогащения (ст. 20) и сокрытия (ст. 24). Незаконное обогащение обычно является результатом совершения хищения, корыстного злоупотребления, получения взятки и других наказуемых деяний - это «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». В некоторых государствах бремя доказывания возлагается на подозреваемого, а в других, как, например, в России, это противоречит внутренним конституционным положениям: при возможном привлечении к ответственности за незаконное обогащение предполагается незаконное происхождение доходов должностного лица, хотя источник поступления средств может быть любым, вовсе не обязательно связанным с коррупцией. Тем самым нарушается принцип презумпции невиновности. Поэтому в ст. 20 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции указано, что государства рассматривают возможность криминали-

зации незаконного обогащения лишь при условии, если такое рассмотрение соответствует их конституции и основополагающим принципам правовой системы.

В ст. 24 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции указано, что признание национальным законодательством уголовными преступлениями сокрытия или непрерывного удержания имущества должно осуществляться без ущерба для положений ст. 23. Иными словами, при условии, что соответствующему лицу известно, что такое имущество получено в результате любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией Организации Объединённых Наций против коррупции. Отметим, что установление контроля расходов должностных лиц, в том числе и органов местного самоуправления, позволило бы эффективно выявлять тех, чьи расходы явно превышают их доходы, что, в свою очередь, обращало бы пристальное внимание правоохранительных органов на источники такого обогащения.

Заметим, что одним из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции 2010 г. определено «распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации. Целью является предупреждение коррупции лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности» (п. 8). Это положение Стратегии логично вытекает из того факта, что в 2006 г. во время саммита «Большой восьмёрки» в Санкт-Петербурге Россия присоединилась к антикоррупционной Инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц. 1 февраля 2007 г. страна официально вступила в GRECO (ГРЕКО - Группа государств против коррупции). В декабре 2008 г. Россия прошла международную процедуру оценки состояния противодействия коррупции. Проводившие эту оценку эксперты ГРЕКО сделали весьма неутешительный для россиян вывод о высоком уровне коррупции в России и дали заслуживающие должного внимания рекомендации по противодействию ей⁷. В частности, «...эксперты ГРЕКО высказались за сокращение категорий лиц, обладающих иммунитетом от преследования, до миниму-

ма, а также за упрощение процедуры снятия иммунитетов. Ещё одна важная рекомендация: рассмотреть вопрос о введении в уголовное законодательство так называемой конфискации *in rem*, то есть конфискации, при которой бремя доказывания законности приобретения подозрительного имущества ложится на виновное лицо»⁸. Однако, несмотря на это, до настоящего времени принцип *in rem* в отечественном законодательстве не реализован.

Американский профессор В.М. Райсман, а вслед за ним и российские авторы выделяют три основных типа взяток: деловая взятка («платёж публичному служащему с целью обеспечения или ускорения выполнения им должностных обязанностей»); тормозящая взятка («за приостановку действия нормы или неприменение ее в деле, где она, в принципе, должна быть применена»); прямой подкуп («покупка не услуги, но служащего», «приобретение должностного лица с тем, чтобы оно, оставаясь на работе в организации и внешне соблюдая полную лояльность, на деле пеклось о своекорыстных интересах взяткодателя»)⁹.

Анализ следственной и судебной практики позволяет сделать вывод о том, что для сферы местного самоуправления характерны все перечисленные виды обогащения. При этом есть ситуации, которые не охватываются нормами Уголовного кодекса РФ. Так, например, не наказуемы действия участника схода граждан сельского поселения, который голосует за то или иное решение схода за денежное вознаграждение.

Подводя итог, отметим, что эффективность применяемых в РФ уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией остаётся невысокой. Уголовное законодательство РФ пока не учитывает всего многообразия коррупционных проявлений, не обеспечивает системного реагирования на коррупцию, не соответствует в полной мере положениям международных актов, к которым присоединилась наша страна. Помимо таких традиционных проявлений коррупции, как получение взяток и злоупотребление служебным положением, в России нередкими являются факты, к сожалению, пока ненаказуемые в уголовном порядке, исполь-

зования должностными лицами и служащими подставных лиц и родственников в коммерческих структурах; лоббирования при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных групп и т.п. Очевидно, целесообразно ввести в российское законодательство новые составы коррупционных преступлений с целью адекватной имплементации международных антикоррупционных конвенций. Значительную роль такие новеллы в законодательстве сыграют и в вопросе противодействия коррупции на местном уровне.

Не случайно отечественный законодатель ищет пути оптимизации и модернизации законодательства. Одним из таких путей является имплементация международно-правовых стандартов антикоррупционной направленности в российское уголовное законодательство. Огромный потенциал международных конвенций в сфере борьбы с коррупцией ещё до конца не осмыслен, а поэтому не реализуется в полной мере ни отечественной наукой, ни российским законодателем.

Коррупция в органах местного самоуправления отличается своей спецификой, которую необходимо учитывать законодателю при реализации антикоррупционных мер. Руководителями местных администраций получается до 70% от общего количества взяток, получаемых всеми должностными лицами, при этом более активны руководители муниципальных органов низшего звена (небольших сельских поселений) - 26%¹⁰. Такое явление можно объяснить отсутствием ограничений на замещение должностей в органах власти для «коренных» лиц, родившихся и выросших на этих территориях. Обилие родственных связей, отдаленность от региональных центров и контролирующих органов - все это создает благодатную почву для совершения коррупционных преступлений, а также сращивания бизнеса с местной властью. Полагаем, что только внедрение новых форм общественного контроля за деятельностью местных органов власти, прозрачность их работы, а также создание экономической основы для привлечения приезжих граждан на работу в такие органы власти способно коренным образом изменить ситуацию.

¹ Международно-правовые основы противодействия коррупции в России: монография / А.Н. Бабай, А.И. Колташев, А.В. Быков; ДВПИК ФСКН России. - Хабаровск, 2012. - С. 303.

² Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции [Нью-Йорк, 31 октября 2003 года] // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 26. - Ст. 2780; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) [Страсбург, 27 января 1999 года] // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - Ст. 2394.

³ Козлова Н. Неприкосновенных поймали за руку // Российская газета. - 2010. - 29 октября.

⁴ Быков А.В. Профилактика коррупционных преступлений, совершаемых служащими органов местного самоуправления // Власть и управление на востоке России. - 2010. - № 3 (52). - С. 162-170.

⁵ Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. Изд. 2-е, перераб. и доп. - М., 2005. - С. 518-519.

⁶ Камынин И. Д. Международное сотрудничество в области уголовной юстиции при неоднозначном толковании законодательных норм [Электронный ресурс] // Уголовный процесс. Практика успешной защиты и обвинения. 2005. № 4. URL: http://www.ugpr.ru/arhiv/4_apr_2005/topic39_mejdunarodnoe_sotrudnichestvo_v_oblasti_ugolovnoi_usticii_pri_neodnoznachnom_tolkovanii_zakonodatelnyh_norm.html.

⁷ Камынин И. Д. Международное сотрудничество в области уголовной юстиции при неоднозначном толковании законодательных норм [Электронный ресурс] // Уголовный процесс. Практика успешной защиты и обвинения. - 2005. - № 4. URL: http://www.ugpr.ru/arhiv/4_apr_2005/topic39_mejdunarodnoe_sotrudnichestvo_v_oblasti_ugolovnoi_usticii_pri_neodnoznachnom_tolkovanii_zakonodatelnyh_norm.html.

⁸ Известия. - 2009. - 30 января.

⁹ Райсман В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы. - М., 1988. - С. 124-155; Криминология - XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2000. - С. 554.

¹⁰ Фоминых С.М. Уголовная ответственность за получение взятки муниципальным служащим: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М.: ВНИИ МВД России, 2008. - С. 3, 26.

¹ The international legal framework for combating corruption in Russia: monograph / A.N. Babai, A. Koltashev, A.V. Bulls; DVPIK FDCS Russia. - Khabarovsk, 2012. - P. 303.

² United Nations Convention against Corruption [New York, October 31, 2003] // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2006. - № 26. - Art.2780, Criminal Law Convention on Corruption (ETS № 173) [Strasbourg, 27 January 1999] // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2009. - № 20. - Art.2394.

³ N. Kozlov Neprikosnovennyi caught by the hand // Rossiyskaya Gazeta. - 2010. - 29 October.

⁴ Bykov A.V. Prevention of corruption committed employees of local governments // Power and control in eastern Russia. -2010. - № 3.(52). - P. 162-170.

⁵ Luneev V.V. Crime of the twentieth century: global, regional and Russian tendencies.Ed. 2nd, revised. and add. - Moscow, 2005. - P. 518-519.

⁶ Kamynin I.D. International cooperation in the field of criminal justice in the interpretation of ambiguous legislation [electronic resource] // Criminal procedure.The practice of a successful defense and the prosecution. 2005 Number 4. URL:http://www.ugpr.ru/arhiv/4_apr_2005/topic39_mejdunarodnoe_sotrudnichestvo_v_oblasti_ugolovnoi_usticii_pri_neodnoznachnom_tolkovanii_zakonodatelnyh_norm.html.

⁷ Kamynin I.D. International cooperation in the field of criminal justice in the interpretation of ambiguous legislation [electronic resource] // Criminal procedure.The practice of a successful defense and the prosecution. - 2005. - № 4. URL: http://www.ugpr.ru/arhiv/4_apr_2005/topic39_mejdunarodnoe_sotrudnichestvo_v_oblasti_ugolovnoi_usticii_pri_neodnoznachnom_tolkovanii_zakonodatelnyh_norm.html.

⁸ News. - 2009. - 30 January.

⁹ Reisman V.M., Hidden lie.Bribes: «crusades» and reform. - М., 1988. - P. 124-155; Criminology - the twentieth century / ed. V.N. Burlakov, V.P. Salnikova. - St.: Legal Center «Press», 2000. - P. 554.

¹⁰ Fomin S.Criminal liability for bribery of municipal employees.Author. diss. ... Candidate. juridid. Science. - New York: Institute of Ministry of Internal Affairs of Russia, 2008. - P. 3, 26.

Сведения об авторе

Быков Антон Витальевич - доцент кафедры уголовного права Хабаровского филиала Института повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, аспирант кафедры уголовного права и криминологии Байкальского государственного университета экономики и права, Хабаровск.

About the author

Bykov Anton Vitalievich - Associate Professor of Criminal Law of the Khabarovsk branch of the Institute of Advanced Training of the Investigative Committee of the Russian Federation, a postgraduate student of the department of Criminal Law and Criminology Baikal State University of Economics and Law, Khabarovsk.