Zeidler, W. The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms // Notre Dame Law Review. – Vol. 62. – 1987.

© Сванидзе Р.К., 2009

А.В.Фадеев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

ФАДЕЕВ Александр Владимирович – заместитель генерального директора ЗАО «Закрытое акционерное общество ”Сибирский региональный центр ценообразования в строительстве“» (Омск) (e-mail: fadeev-omsk1@mail.ru)

Аннотация. *Статья посвящена анализу международных конвенций, предусматривающих противодействие коррупции и устанавливаемых в них стандартов антикоррупционного законодательства.*

Ключевые слова: *коррупция, международно-правовые стандарты, антикоррупционная политика, противодействие коррупции.*

Международно-правовые антикоррупционные стандарты представлены в ряде документов: Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [1], Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.[2], Конвенции Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» от 8 ноября 1990 г.[3]; Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[4]; Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г.; Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией, принятой Организацией американских государств 29 марта 1996 г.; Конвенции о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза, принятой Советом Европейского союза 26 мая 1997 г.; Конвенции о борьбе с подкупом иностранных долж-

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

[2] См.: Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2. – С. 46–55.

[3] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 3. – Ст. 203.

[4] См. там же. – 2004. – № 40. – Ст. 3882.

ностных лиц при проведении международных деловых операций, принятой Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г.; Конвенции Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятой главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г.

Первые четыре конвенции ратифицированы Российской Федерацией. Положения остальных целесообразно учитывать как полезные рекомендации, направленные на создание эффективного антикоррупционного законодательства.

Конвенции устанавливают следующие антикоррупционные стандарты:

Проведение последовательной государственной антикоррупционной политики. Государство разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику предупреждения и противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

Формулирование четкого и развернутого понятийного аппарата. Это определение коррупции, субъектов коррупционных правонарушений, активного и пассивного подкупа и др.

Признание предметом взятки (подкупа) преимуществ нематериального характера (льготы, услуги и пр.), в том числе предоставленных для иного физического или юридического лица.

Введение ответственности за участие в коррупции иностранных публичных должностных лиц или международных гражданских служащих. Установление уголовной ответственности юридических лиц.

Строгое следование принципам равенства всех перед законом; правовой регламентации деятельности государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней; восстановления нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации и предупреждения вредных последствий коррупционных правонарушений; признания допустимости ограничений прав и свобод государственных должностных лиц, а также приравненных к ним лиц в случаях, предусмотренных законом; установления запрета для государственных должностных лиц и лиц, приравненных к ним, на занятие предпринимательской деятельностью, в том числе на занятие оплачиваемых должностей в органах управления хозяйствующих субъектов,

Оптимизация кадровой работы, включая надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в над-

лежащих случаях, таких кадров на таких должностях; установление справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника; осуществление образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечение им специализированной и надлежащей подготовки, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций.

Разработка и применение кодексов или стандартов поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

Совершение публичных закупок и управления публичными финансами на основе прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений.

Создание эффективного правового противодействия отмыванию денежных средств.

Использование института конфискации в борьбе с коррупцией. Принятие мер, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации: доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении коррупционных преступлений.

Возмещение убытков, причиненных публичными государственными органами и иными органами власти гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия), в том числе вследствие издания правового акта, не соответствующего закону.

Создание органов, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер.

Международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией, в том числе возвращение в страны происхождения активов, полученных в результате коррупции. Страны должны разрабатывать свои законы с таким расчетом, чтобы они допускали взаимную правовую помощь в интересах сотрудничества с государствами, расследующими случаи коррупции.

Сопоставляя антикоррупционное законодательство различных государств с приведенными стандартами, можно констатировать, что их удачное воплощение значительно повышает эффективность противодействия, снижает коррупцию и в целом положительно сказывается на состоянии общественно-политического климата в государстве.

Так, в Нидерландах обеспечивается постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции, обсуждение последствий кор-

рупционных действий и наказания за них. Ежегодно министр внутренних дел представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в ней. В стране действует система мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, затем эта информация передается в министерства внутренних дел и юстиции.

В Сингапуре центральным звеном в борьбе с коррупцией является постоянно действующий специализированный орган – Бюро по расследованию случаев коррупции, обладающее политической и функциональной самостоятельностью. Этот независимый орган расследует и стремится предотвращать случаи коррупции в государственном и частном секторе экономики Сингапура. В Акте о предотвращении коррупции коррупция точно квалифицированна с точки зрения различных форм «вознаграждения». Бюро проверяет случаи злоупотреблений среди государственных чиновников и сообщает о них соответствующим органам для принятия необходимых мер в дисциплинарной области. Бюро изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов с целью обнаружения возможных недостатков в системе управления.

Главная идея антикоррупционной политики Сингапура заключается в «стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Это достигается за счет ряда антикоррупционных принципов, следование которым предусматривает: 1) привязку оплаты труда государственных служащих к средней заработной плате лиц, успешно работающих в частном секторе; 2) контролируемую ежегодную отчетность государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах (в частности, прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции); 3) большую строгость в делах о коррупции именно в отношении высокопоставленных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров; 4) ликвидацию излишних административных барьеров для развития экономики[1].

В Японии особое значение придается контролю публичного поведения политиков, государственных и муниципальных служащих. Эти запреты, в частности, касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса как во время

[1] См.: *Смирнова, А.А.* Аналитическая записка к проекту ФЗ № 251008-4 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Аналитические записки Государственной Думы. – 2006. – Февраль.

службы, так и после ухода с должности. В то же время японским чиновникам гарантирована достойная оплата труда[1].

В США фактически нет иммунитетов, позволяющих должностным лицам избегать наказания за коррупционное поведение. Любое должностное лицо, включая президента страны, может быть привлечено к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке после отстранения их от должности.

Совет министров Италии своим распоряжением создал Верховный комиссариат по предупреждению коррупции. Данная структура подчиняется непосредственно премьер-министру Италии. По предложению премьера и на основании указа президента Италии назначается руководитель Комиссариата – Верховный комиссар. Деятельность Комиссариата направлена, прежде всего, на предотвращение совершения коррупционных действий внутри системы государственного управления. Это выражается в функциях Комиссариата, который определяет риски совершения коррупционных действий внутри системы государственного аппарата, предотвращает влияние преступности на государственное управление, а также вправе осуществлять административные расследования для выявления субъектов коррупции. В случае если будут выявлены факты, которые свидетельствуют о нарушении законодательства и требуют преследования государством, то все материалы передаются прокурору для осуществления такого преследования. Полномочия Комиссариата в высокой степени широки: он имеет доступ ко всем документам и базам данных государственных органов; вправе осуществлять проверки и мониторинг деятельности всех органов государственного управления, а также правильность подсчета голосов и процедуры выборов при назначении на любую должность. В Италии предусмотрена ответственность за незаконное обогащение. Кроме того, к коррупционерам и мафиози широко применяется такая мера, как конфискация имущества.

В России актуальной является проблема имплементации международных правовых норм о противодействии коррупции в отечественном законодательстве. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ международный договор подлежит применению, если Российская Федерация в лице компетентных органов государственной власти выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий, перечисленных в ст. 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (путем подписания договора; обмена документами, его образующими; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к до-

[1] См.: *Михеев, Р.И., Морозов, Н.А.* Коррупция в современной Японии и меры борьбы // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000. – С. 231–234.

говору; любым иным способом, о котором условились договаривающиеся стороны), а также при условии, что указанный договор вступил в силу для Российской Федерации[1].

Для достижения этих целей проведена большая работа по различным направлениям:

1. Ограничено вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования[2].

2. Оптимизирована система закупок для государственных и муниципальных нужд[3].

3. Заложена правовая база для организации местного самоуправления[4].

4. Созданы саморегулируемые организации в сфере экономики[5].

5. Регламентированы функции и полномочия органов исполнительной власти[6].

6. Усовершенствована антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе[7].

---

[1] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 ноября 2003 г. № 3 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации // Российская газета. – 2003. – 2 дек.

[2] См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3430; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) // Там же. – Ст. 3436 и др.

[3] См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // СЗ РФ. – 2005. - № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

[4] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

[5] См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

[6] См.: Постановление Правительства от 19 января 2001 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти // СЗ РФ. – 2001. – № 4. Ст. 305; Постановление Правительства от 19 января 2001 г. № 30 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти // Там же. – № 31. – Ст. 3233.

[7] См.: Федеральный закон от 27 июля 2007 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

7. Приняты законы, направленные на повышение открытости и прозрачности власти, расширение доступа граждан к информации[1].

8. Введены правовые ограничения судейского статуса[2].

9. Положено начало целенаправленному формированию институтов гражданского общества. Создана Общественная палата Российской Федерации, которая призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации[3].

10. Ратифицированы Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности[4]. С 1 февраля 2007 г. Россия стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

11. Приняты кодексы корпоративной этики[5].

---

[1] См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч.1). – Ст. 3448; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

[2] См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4834.

[3] См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

[4] Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1231; Федеральный закон от 25 июля «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3424; Федеральный закон от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2280; Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протоколов против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1684.

[5] См.: Кодекс судейской этики // Российская юстиция. – 2005. – № 1-2; Этический кодекс федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы финансово-бюджетного надзора // Официальные документы в образовании. – 2007. – № 23; Кодекс корпоративного поведения // Вестник ФКЦБ России. – 2002. – № 4 и др.

12. И наконец, приняты федеральные законы «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Список литературы

Конвенция ООН против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию // Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 3.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40.

Михеев, Р.И., Морозов, Н.А. Коррупция в современной Японии и меры борьбы // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000.

Смирнова, А.А. Аналитическая записка к проекту ФЗ № 251008-4 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Аналитические записки Государственной Думы. – 2006. – Февраль.

© Фадеев А.В., 2009

В.А. Спицына

КРЕДИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

СПИЦЫНА Виолетта Андреевна – аспирантка кафедры государственного права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (e-mail: violetta9.05@rambler.ru)

Аннотация. *В статье раскрывается понятие кредитной деятельности государства. На основе анализа конституционного законодательства определены права субъектов Российской Федерации на осуществление государственных заимствований. Рассмотрен вопрос правовой природы института государственного долга.*