

МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОНВЕНЦИЙ ООН, ГРЕКО И ОЭСР

Винникова Рушания Васильевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, Челябинский государственный университет
E-mail: rushana_v@inbox.ru

В статье исследуются вопросы мониторинга выполнения государствами международно-правовых обязательств в сфере противодействия коррупции. Проводится сравнительно-правовой анализ оценочных процедур различных международных организаций. Выявлены элементы и особенности мониторинговых механизмов ГРЕКО и ОЭСР.

Ключевые слова: мониторинг имплементации; Механизм обзора осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; ГРЕКО; ОЭСР.

MONITORING MECHANISMS THE IMPLEMENTATION OF THE ANTICORRUPTION CONVENTIONS OF THE UN, GRECO AND OECD

Vinnikova R. V.

In the article explores the issues of monitoring of the implementation by States of international obligations in the field of combating corruption. The article contains a comparative legal analysis of the organizations' various evaluation procedures. This article provided an opportunity to identify the elements and features of monitoring mechanisms GRECO and OECD.

Keywords: monitoring of Implementation, Mechanism for the Review of Implementation of the Convention of United Nations against corruption, GRECO, OECD.

На международном уровне наиболее заметную роль в сфере противодействия коррупции играют такие международные межправительственные организации, как ООН, Совет Европы, Европейский союз, ОЭСР. Каждая из универсальных и региональных международных организаций располагает своим (иногда специфическим) набором инструментов противодействия коррупции. ООН, являясь глобальной организацией, обладает универсальным базовым набором инструментов, а набор средств, предоставляемых, например, ОЭСР «отличаются дифференцированностью и детализацией» [1, с. 9].

Данные организации активно участвуют в установлении международных антикоррупционных стандартов и в оценке их реализации на внутрисударственном уровне, что

предполагает осуществление мониторинга за процессами имплементации международных обязательств.

Согласно Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.¹, контроль над выполнением обязательств в сфере противодействия коррупции (по терминологии Конвенции — Механизм обзора хода осуществления) возложен на Конференцию государств-участников Конвенции. Конференция устанавливает этапы, циклы процесса обзора, тематическую последовательность и т. п.

Данный Механизм был создан на третьей сессии Конференции, проходившей

¹ По состоянию на 26 сентября 2017 г. в Конвенции участвует 182 государства, включая Российскую Федерацию. Последним государством, присоединившимся к Конвенции, стала Япония, которая ратифицировала договор 11 июля 2017 г.

9—13 ноября 2009 г. в Дохе (столица Катара), в соответствии с п. 7 ст. 63, а также согласно п. 1 ст. 4 Конвенции. Россия активно участвовала в разработке и создании Механизма обзора ООН, в отличие от систем мониторинга ГРЕКО и ОЭСР, к которым Российская Федерация присоединилась уже в процессе их функционирования.

Механизм учитывает как уровень развития государств-участников, так и многообразие судебных, правовых, политических, социально-экономических систем, различия в правовых традициях. Он применяется ко всем государствам-участникам и постепенно охватывает процесс осуществления всех положений Конвенции.

Обзор хода осуществления Конвенции представляет собой непрерывный процесс. Один цикл обзора рассчитан на пять лет и первый цикл (2010—2015 гг.) был посвящен оценке выполнения государствами-участниками положений Конвенции, касающихся криминализации, правоохранительной деятельности и международного сотрудничества.

Содержание механизма оценки заключается в том, что каждое государство-участник предоставляет секретариату информацию о соблюдении и осуществлении Конвенции путем ответов на комплексный контрольный перечень вопросов для самооценки.

Обзор проводится двумя государствами-участниками при активном участии государства, в отношении которого проводится обзор. Одно из двух проводящих обзор государств является государством из того же географического региона и с правовой системой, аналогичной правовой системе проверяемого государства. Отбор проводящих обзор государств-участников осуществляется путем жеребьевки.

Каждое государство-участник должно пройти свой собственный обзор и провести от одного до трех обзоров других государств-участников.

Этот этап получил название «кабинетный обзор», он может быть дополнен другими средствами, такими как проведение совместной встречи в отделении ООН в Вене или посещение страны¹.

По завершении «кабинетного обзора» Секретариат организует телефонную или видеоконференцию для правительственных экспертов, проводящих обзор, и государства-участника, в отношении которого

проводится обзор. В ходе конференции эксперты представляют и поясняют сделанные выводы.

На следующем этапе процесса обзора эксперты готовят проект странового доклада об обзоре и направляют его государству-участнику, в отношении которого проводится обзор. В докладе освещаются успешные результаты и трудности в отношении осуществления Конвенции, приводятся комментарии. Доклад становится окончательным после его согласования с проверяемым государством.

Страновые доклады об обзоре являются конфиденциальными. Государство-участник, в отношении которого проводится обзор, вправе опубликовать свой страновой доклад об обзоре или любую его часть.

По мнению Управления ООН по наркотикам и преступности, создание нового механизма мониторинга за соблюдением Конвенции представляет собой прорыв в глобальной кампании по борьбе с коррупцией, благодаря которому знания об усилиях по борьбе с коррупцией будут основываться на фактах, а не на восприятии. На основе самооценки и коллегиального обзора мониторинг поможет выявить пробелы в национальном законодательстве и практике. В поддержку механизма мониторинга УНП ООН разработало программное обеспечение для самооценки, которое помогает выявлять сильные и слабые стороны государств в борьбе с коррупцией, а также точно определять, где требуется техническая помощь» [1, с. 148].

В рамках Совета Европы с 1999 г. функционирует Группа государств против коррупции GRECO (ГРЕКО), которая осуществляет мониторинг² выполнения положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., а также положений Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Россия вступила в GRECO в 2007 году.

Работа GRECO поделена на раунды, в рамках каждого из которых исследуется блок вопросов определенной темы.

Во время первого раунда, проходившего в 2000—2002 гг., оценивались независимость, специализация и полномочия органов, участвующих в борьбе с коррупцией, а также вопросы иммунитета государственных служащих от ареста и уголовного преследования. Второй раунд оценки (2003—2006 гг.) был посвящен вопросам выявления и конфискации

¹ Например, с согласия Российской Федерации посещение нашей страны было проведено с 10 по 11 августа 2012 г.

² Ст. 24 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., ст. 14 Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.

доходов от коррупционных деяний, недопущения использования юридических лиц для сокрытия коррупции. Третий раунд оценки (2007—2011 гг.) был сконцентрирован на вопросах криминализации отдельных деяний, предусмотренных Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, а также обеспечения прозрачности финансирования политических партий. В 2012—2016 гг. проходил четвертый раунд, который касался вопросов предупреждения коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров.

В 2017 г. запущен пятый раунд оценки GRECO, темой которого стало предупреждение коррупции, стимулирование неподкупности и беспристрастности в правительствах и правоохранительных органах.

Механизм оценки ГРЕКО состоит из двух стадий. На первой стадии осуществляется общий анализ ситуации с целью выявления проблем и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Для этого в оцениваемую страну направляются, как правило, два эксперта из других стран, которые выбираются из заранее сформированных национальными делегациями списков. На второй стадии оцениваются меры, которые предприняты государствами по выполнению предложенных рекомендаций. Последующая оценка осуществления рекомендаций («Процедура соответствия») служит для проверки достижений государств-членов и содействия реализации рекомендаций.

Перечень вопросов для оценки и команда экспертов для каждого проверяемого государства утверждаются на пленарном заседании GRECO. Письменные ответы на вопросы, а также информация, которую эксперты получают в ходе визита в страну непосредственно от представителей органов государства и институтов гражданского общества, становятся основой предварительного отчета экспертов.

Проект предварительного отчета эксперты сначала направляют государству, чтобы оно имело возможность представить свои замечания и комментарии к докладу до того, как он будет передан ГРЕКО. Затем проект обсуждается на пленарном заседании и выносится на голосование. В итоговом оценочном отчете помимо анализа исполнения антикоррупционных стандартов формулируются обязательные и факультативные рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Обязательные

рекомендации подлежат исполнению в течение 18 месяцев.

В целом механизм оценки соблюдения антикоррупционных стандартов хорошо сбалансирован. Но, по мнению экспертов, «он не огражден в полной мере от влияния политических пристрастий» [3, с. 5—12].

Как уже было сказано, первый и второй раунды оценки проходили в 2000—2002 гг. и 2003—2006 гг., Российская Федерация присоединилась к GRECO в 2007 г., поэтому в отношении России первый и второй раунды были совмещены и достаточно успешно завершены в 2012 году. Ведомством, ответственным за участие в деятельности GRECO, в Российской Федерации определена Генеральная прокуратура, которая обеспечивает межведомственное взаимодействие МВД, Следственного комитета, Минюста, ЦИК, Минэкономразвития и других государственных органов.

По итогам третьего раунда оценки России адресована 21 рекомендация, из них 9 — по теме «Криминализация преступных деяний» и 12 — по теме «Прозрачность финансирования политических партий». В частности, было рекомендовано расширить предмет взятки и включить в него преимущества нематериального характера, такие как продвижение по службе, позитивные отзывы в прессе, выдача диплома об образовании и др. По данным официального сайта Генпрокуратуры — концу 2016 г. невыполненных рекомендаций не осталось¹.

В 2017 году в отношении России начат четвертый раунд оценки ГРЕКО, посвященный предупреждению коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров. По мнению Первого заместителя Генерального прокурора РФ Александра Буксмана, «В отличие от многих других площадок работа этой организации по основным направлениям осуществляется на профессиональной основе, в меньшей степени подвержена политизации» [2].

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учреждена Конвенцией от 14 декабря 1960 г. и по своей юридической природе является международной межрегиональной экономической организацией. ОЭСР объединяет 35 государств² с различным уровнем экономического развития

¹ Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации приняли участие в 76-м пленарном заседании Группы государств против коррупции. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/document-1205845/>

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

и нетождественными правовыми и политическими системами.

Одним из основных направлений деятельности ОЭСР является борьба с коррупцией, осуществляемая на основе Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.¹ Россия является участником Конвенции, но не входит в состав самой Организации, что допускается ст. 13 Конвенции 1997 г.

Конвенция ОЭСР предусматривает специальный механизм контроля за ее осуществлением — механизм взаимной оценки и межстранового мониторинга. Этот механизм предполагает регулярное обследование и оценку эффективности проводимой политики одной страны другими странами с целью содействовать улучшению проводимой политики с учётом опыта других стран. Также механизм контроля включает заслушивание отчетов государств-участников Конвенции.

Органом, ответственным за исполнение Конвенции о борьбе с подкупом, является Рабочая группа ОЭСР. Процедура мониторинга, осуществляемого Рабочей группой, ранее состояла из двух фаз, а с 2010 г. состоит из трех фаз. США и Финляндия стали первыми странами, прошедшими оценку по третьей фазе.

На первой фазе страна, проходящая оценку, представляет отчет о выполнении положений Конвенции ОЭСР против коррупции. Отчет проверяется двумя экспертами Рабочей группы и передается на заседание Рабочей группы для обсуждения. По итогам обсуждения она принимает рекомендации для совершенствования антикоррупционного законодательства и практики его применения.

Вторая фаза включает в себя подготовку странового отчета и посещение страны экспертами Рабочей группы ОЭСР, которые на месте оценивают законодательство и судебную практику, а также выполнение рекомендаций по итогам первой фазы проверки. При этом особое внимание уделяется конкретным делам, связанным с подкупом иностранных должностных лиц, а также деятельности средств массовой информации, неправительственных организаций и других институтов гражданского общества в контексте борьбы с коррупцией, приданию гласности информации о подкупе иностранных должностных лиц. Итогом рассмотрения Рабочей группой ОЭСР результатов второй фазы проверки

¹ По состоянию на май 2017 г. участниками Конвенции являются 43 государства, включая Российскую Федерацию с февраля 2012 г. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconventionratification.pdf>.

также является принятие рекомендаций Рабочей группы.

Третья фаза проверки включает в себя ознакомление экспертов Рабочей группы со страновым отчетом и выезд их в государство для оценки того, насколько законодательство и правоприменительная практика соответствуют Конвенции, и, как реализуются высказанные по итогам двух фаз рекомендации. Третья фаза также предусматривает встречи с представителями бизнеса и неправительственных организаций.

Страновые отчеты проходят обсуждение на заседаниях Рабочей группы ОЭСР, по результатам которого принимается итоговый отчет о выполнении государством международных обязательств по Конвенции.

Российская Федерация прошла процедуру оценки по первым двум фазам. В отношении Российской Федерации эксперты оценивали состояние российской судебной системы, уровень доверия к правоохранительным органам, состояние российского законодательства в части проведения государственных закупок, а также поведение практикующих юристов в случае обнаружения коррупционных факторов при заключении государственных контрактов.

Рассмотрение мониторинговых механизмов трёх международных организаций позволяет сформулировать некоторые выводы.

Во всех рассмотренных организациях мониторинг выполнения обязательств строится на одних и тех же принципах, имеет сходную структуру и процедуру осуществления. Механизм состоит из двух частей (этапов, стадий): самооценка государства и оценка международной организации. Процесс мониторинга является постоянным и «всеобъемлющим»: контроль охватывает всех государств-участников и касается осуществления всех положений конвенций. Оцениваемое государство имеет возможность знакомиться с выводами экспертов, представлять замечания и комментарии. Итоговые (страновые) оценочные отчеты (доклады) являются конфиденциальными, они могут быть опубликованы только с согласия государства.

С другой стороны, помимо общих черт механизмы различных международных организаций имеют свои особенности. Совет Европы и ОЭСР выработали свои антикоррупционные стандарты, которые содержат более жесткие предписания для государств, чем, например, ООН, которая предоставляет государствам выбор способов реализации соответствующих антикоррупционных норм.

Список литературы

1. Антнкоррупцнкнные стандарты Организации Экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. — М. : ИЗиСП, 2015. — С. 9.
2. Зубов, Г. У России не осталось невыполненных рекомендаций Совета Европы по борьбе с коррупцией / Г. Зубов // ГАЗЕТА.RU. — URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/11/21/10354331.shtml#page7> (дата обращения 02.10.2017).
3. Нарышкин, С. Е. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2011. — № 9. — С. 5 — 12.