СОБЛЮДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ефременкова Д. А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г.Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, efremenkovada@e1.ru

УДК 341:352(470)
ББК 67.91+67.400.7(2Рос)

Цель. Изучение причин возникновения правовых проблем при реализации норм международных договоров в сфере противодействия коррупции в деятельности органов местного самоуправления Российской Федерации и путей их разрешения.

Методы. Для проведения анализа причин возникновения правовых проблем использовались формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Результаты. В результате изучения российского законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления РФ, и международных договоров был сделан анализ особенностей имплементации в российском законодательстве норм международных антикорруцпционных стандартов. Исходя из особенностей международного договора, как источника права, и специфики применения его норм в российской правовой системе органами местного самоуправления РФ, был сделан вывод о необходимости совершенствования механизма имплементации норм международных договоров в сфере противодействия коррупции в национальное законодательство.

Научная новизна. Научная новизна заключается в сравнительно-правовом исследовании актуальных вопросов совершенствования имплементации норм антикоррупционных международных стандартов в российское законодательство, регулирующее деятельность органов местного самоуправления РФ.

Ключевые слова: международное право, борьба с коррупцией, органы местного самоуправления.

COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR CO-OPERATION OF CORRUPTION IN THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Efremenkova D. A.

Candidate of Science (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8th March str., 66, efremenkovada@e1.ru

Purpose. Study of the causes of the emergence of legal problems in the implementation of the norms of international treaties in the field of combating corruption in the activities of local governments of the Russian Federation and ways to resolve them.

Methods. To analyze the causes of legal problems, we used formal legal and comparative legal methods.

© Ефременкова Д. А., 2017

Results. As a result of studying Russian legislation regulating the activity of local self-government bodies of the Russian Federation and international treaties, an analysis was made of the specifics of the implementation of international anticorruption standards in Russian legislation. Proceeding from the peculiarities of the international treaty as a source of law and the specific application of its norms in the Russian legal system by the local self-government bodies of the Russian Federation, it was concluded that it is necessary to improve the mechanism for implementing the norms of international treaties in the field of combating corruption into national legislation.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in a comparative legal study of topical issues of improving the implementation of the norms of anti-corruption international standards in the Russian legislation that regulates the activities of local government of the Russian Federation.

Key words: international law, fight against corruption, local self-government bodies.

Проблема борьбы с коррупцией в органах власти различного уровня до настоящего времени является актуальной как для России, так и других стран мира. Развитие межгосударственного сотрудничества во всех областях, рост внешнеэкономической деятельности, открытие филиалов иностранных предприятий на территории определенных муниципальных образований привели к тому, что коррупция стала представлять собой не локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, затрагивающее общества и экономики множества стран [1, с. 34]. Предпринимаемые меры для борьбы с коррупцией зачастую оказываются недостаточно эффективными. Причинами этому служат как несовершенство национального законодательства, так и возможность сокрытия полученных доходов и самого коррупционера за рубежом.

Для эффективного противодействия этому явлению на межгосударственном уровне были выработаны и постоянно совершенствуются международные стандарты борьбы с коррупцией. Их положения закрепляются в соответствующих международных договорах, участниками которых являются многие страны, в том числе и Россия. Кроме того, на основе этих антикоррупционных стандартов создана система международных институтов для противодействия коррупции [1, с. 35]. В рамках универсальных и региональных международных организаций странами-участниками заключаются международные соглашения, которые действуют на территории этих стран. Для облегчения межгосударственных контактов по поводу противодействия коррупции вопросы обмена информацией, экстрадиции из-за рубежа лиц, виновных в коррупционных правонарушениях и иные вопросы регулируются двусторонними соглашениями государств.

Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции, в которых участвует Россия, являются:

- Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок [2];
- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию [3];
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [4];
- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма [5].

Помимо этого действует значительное количество актов рекомендательного характера. Но, зачастую, в силу упоминания в международных договорах подобных документов, возникает обязанность государства в имплементации их норм на национальном уровне в том или ином виде. Примером этому может служить Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года [6]. Формально, он является рекомендательным актом. Но, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, «каждое Государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций» [4, п.2 ст. 8]. И для целей Конвенции в качестве образца предлагается вышеуказанный кодекс [4, п.3 ст. 8], который становится модельным для разработки кодексов поведения должностных лиц уже на национальном уровне.

В соответствии со ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров [7, ст. 26] Российская Федерация обязана добросовестно выполнять взятые на себя международные обязательства, в том числе в сфере противодействия коррупции. Но, российская правовая система обладает уникальной особенностью. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации

установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [8, ст. 15]. Это делает формально возможным непосредственное применение в правоприменительной деятельности международного договора РФ в сфере борьбы с коррупцией. Но, при этом, любой международный договор, подписанный Российской Федерацией, даже в сфере борьбы с коррупцией, автоматически не применяется.

В соответствии с ст. 15 ФЗ «О международных договорах РФ» [9, ст. 15] одним из способов выражения Россией согласия на обязательность для нее международного договора является ратификация международных договоров, которая осуществляется в форме федерального закона. Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов (что практически всегда происходит при принятии нового стандарта борьбы с коррупцией), а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина. Также, ратификации подлежат международные договоры об участии Российской Федерации в международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации и некоторые другие. Но, уже ратифицированные (даже с оговорками) международные соглашения становятся нормой российского права и их положения обязательны для всех внутригосударственных субъектов, в том числе и для муниципальных органов власти. Но, в силу особенностей самих международных договоров, как источников права, непосредственная практическая реализация норм международного договора достаточно проблематична.

Правовую основу местного самоуправления помимо национального законодательства Российской Федерации составляют также общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации [10, ст. 4], в том числе в сфере борьбы с коррупцией. Все обязательства, содержащиеся в международных договорах Российской Федерации по противодействию коррупции, можно условно разделить на: обязательства по предупреждению коррупции; обязательства по криминализации актов коррупции; обязательства по международному сотрудничеству. Несмотря на обязательность положений международного договора, государству-участнику предоставляется определенная свобода действий. В одних случаях государства-участники обязаны выполнить соответствующее требование; в других – могут или должны только рассмотреть возможность внедрения соответствующего стандарта. Большинство международных договоров в сфере борьбы с коррупцией, учитывая различия в правовых системах разных стран, выполнение стандарта допускает в тех пределах, которые соответствуют конституции соответствующего государства и (или) основополагающим принципам его правовой системы либо законодательству. Кроме того, возможность непосредственного применения международного договора ограничена, так как положения международных актов не всегда носят характер самоисполнимого международного договора. Таким образом, положения международного договора должны быть имплементированы или конкретизированы национальным законодательством. Определенные правовые проблемы возникают и в силу того, что между ратификацией и соответствующими изменениями закона проходит определенный период, в течение которого требования международного договора также должны исполняться, за исключением случая, когда переходный период был предусмотрен самим договором или была сделана соответствующая оговорка.

Нормы международных стандартов противодействия коррупции охватывают все уровни государственного управления страны, не делая различия между федеральными и муниципальными органами власти, устанавливая как критерий выполняемую должностным лицом публичную функцию. И изложенные в конвенциях положения, вне зависимости от того, имплементированы ли они в национальное законодательство, обязательны к исполнению органами местного самоуправления, несмотря на то, что в соответствии с российским законодательством органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [10, п. 4 ст. 34].

Определенную правовую проблему представляет собой также нечеткость формулировок международного договора, что делает затруднительным непосредственное применение его норм. Например, в международных договорах РФ о борьбе с коррупцией нет точного определения понятия «коррупция». Фактически, понятие коррупции определяется через перечень деяний, подлежащих криминализации. Так, например, в качестве одного из основных коррупционных деяний, указывается подкуп. [2, ст.ст. 1–3,7; 3, ст.ст. 2–11; 4, ст.ст. 15, 16, 21]. Также, в силу различия системы государственного управления в разных странах, достаточно широко сформулировано понятие «публичного должностного лица», на которое могут быть наложены в интересах общества ограничения и запреты, связанные с противодействием коррупции. Так, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции под этим термином понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или

временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица. Либо выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу в соответствии с внутренним законодательством. Либо такое лицо может определяться в качестве «публичного должностного лица» самим внутренним законодательством государства в зависимости от выполняемых им функций [4, ст. 2а]. Поэтому, в правоприменительной деятельности необходимо, фактически, руководствоваться снова нормами национального права. Тем более, что Российская Федерация в соответствии с принятыми на себя международными обязательствами имплементировала конвенционные положения в наше национальное законодательство, криминализировала деяния, указанные в ратифицированных соглашениях, конкретизировала в соответствии с национальным законодательством обязательства должностных лиц соответствующих органов власти.

В отношении лиц, причастных к коррупционным преступлениям, установлена уголовная ответственность с обеспечением возможности конфискации доходов и имущества, полученных в результате совершения такого деяния. В отношении всех деяний, охватываемых конвенциями, Российская Федерация установила свою юрисдикцию на основе принципов территориальности, национальной принадлежности и защиты национальных интересов. В то же время, для обеспечения эффективной защиты от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с такими преступлениями, государство обязано создать систему мер для защиты лиц, добросовестно и на разумных основаниях, сообщающих о любых фактах, связанных с коррупцией [4; п. 4 ст. 8, п.2 ст. 13; ст. 33]. Все это требует разработки на уровне национальной правовой системы целого комплекса соответствующих правовых и иных мер. Эффективное действие такой системы требует зачастую вложения значительных средств, которые могут просто отсутствовать у государства в силу особенностей экономической ситуации. В результате, эти нормы международного договора, по сути, носит декларативный характер.

Каждое государство, в том числе Российская Федерация, обязано обеспечить существование системы мер, позволяющих государствам сотрудничать друг с другом в выявлении, пресечении и расследовании таких преступлений и лиц, их совершивших. С учетом разумных требований защиты законных прав и интересов граждан государства необходимой является система мер по выявлению имущества и активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, и их возвращения в страну происхождения. Как положительный момент следует отметить, что система этих мер доказала свою эффективность и в целом успешно начала действовать на межгосударственном уровне в европейских странах. Порядок взаимодействия конкретизирован в национальном законодательстве стран-участниц соглашений.

Особое внимание в большинстве международных договоров, посвященных борьбе с коррупцией, уделено мерам по предупреждению этого явления. Поскольку, как показывает практика, применение только уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией позволяет в случае недостаточно эффективной работы правоохранительных органов оставить безнаказанными значительную часть таких правонарушений. В антикоррупционных стандартах предлагается широкий спектр профилактических мер, применение которых в совокупности с уголовным преследованием может дать эффективный результат в противодействии коррупции. Следует отметить, что эти положения восприняты российским законодателем. В соответствии с требованиями международных договоров, нормами российского законодательства установлен ряд ограничений и запретов, способствующих снижению риска совершения коррупционных правонарушений. В настоящее время, в частности, в отношении муниципальных служащих действует запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией. Но этот запрет смягчен разрешением участвовать в управлении политической партией; разрешением участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении этими некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя (работодателя) в порядке, установленном муниципальным правовым актом), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени органа местного самоуправления [11, п. 3 ч. 1 ст. 14].

Также корреспондирует требованиям Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, предусматривающей обязанность государства «устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может

возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц» [4, п. 5 ст. 8] установленная для муниципальных служащих обязанность предоставлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в установленном законом субъекта Российской Федерации порядке [11, п. 8 ст. 15].

Таким образом, органы местного самоуправления РФ находятся в отношении соблюдения норм международных договоров в сфере противодействия коррупции, в сложном положении. Им формально необходимо исполнять все требования, изложенные в ратифицированных РФ международных договорах. При этом, зачастую, нормы международного договора содержат положения, не свойственные российской правовой системе или носят достаточно неконкретный («расплывчатый») характер. Конкретизация нормы международного стандарта производится в нормах российского законодательства. Но не все положения международных договоров имплементированы в национальное законодательство. Решение этой проблемы возможно только при условии создания эффективного механизма имплементации международно-правовых норм в российском законодательстве.

Литература:

1. Коррупция в сфере государственного и муниципального управления: проблемы, тенденции, перспективы противодействия: монография / отв. ред. проф. Ю. А. Воронин, доц. С. И. Вейберт. Екатеринбург: Уральский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ (Библиотечка журнала «Вопросы управления»), 2015. 296 с.
2. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок // Бюллетень международных договоров. 2012. № 7. С. 72–85.
3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9. С. 15–29.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. Октябрь. С. 7–54.
5. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ETS № 141) // Собрание законодательства РФ. 20 января 2003 г. № 3. Ст. 203.
6. Резолюция Генеральной Ассамблеей ООН A/RES/51/59 от 28.01.1997 г. [электронный ресурс]. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement (дата обращения 14.10.2017)
7. Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости ВС СССР. 10.09.1986. № 37. Ст. 772.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

References:

1. Corruption in the sphere of state and municipal management: problems, trends, perspectives of counteraction: monograph / Ed. prof. Yu. A. Voronin, Assoc. S. I. Weybert. Ekaterinburg: Ural Institute of Management RASHiGS under the President of the Russian Federation (Library of the Journal of «Management Issues»), 2015. 296 p.
2. Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in the Implementation of International Business Transactions // Bulletin of International Treaties. 2012. № 7. P. 72–85.
3. Convention on Criminal Responsibility for Corruption (concluded in Strasbourg on 27.01.1999) // Bulletin of International Treaties 2009. № 9. P. 15–29.
4. United Nations Convention against Corruption (adopted in New York on 31 October 2003 by Resolution 58/4 at the 51st plenary meeting of the 58th session of the UN General Assembly) // Bulletin of International Treaties. 2006. № 10. October. P. 7–54.
5. Council of Europe Convention on Laundering, Identification, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (ETS № 141) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 20 January 2003. №. 3. Art. 203.
6. Resolution by the UN General Assembly A/RES/51/59 of 28.01.1997 [e-resource]. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement (date of reference 14.10.2017)
7. Vienna Convention on the Law of Treaties (concluded in Vienna on 23.05.1969) // Vedomosti VS of the USSR. 09.10.1986. № 37. Art. 772.
8. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation № 6-FKL of 30 December 2008 № 7-FKL, of 30 December 2008 № 2-FKL, dated 05 February 2014 № 2-FKL, from 21 July 2014 № 11-FKL) // Collected Legislation of the Russian Federation. 08.04.2014. № 31. Art. 4398.

Литература:

9. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.07.1995. №29. Ст. 2757.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. №40. Ст. 3822.
11. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. №25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.03.2007. №10. Ст. 1152.

References:

9. On international treaties of the Russian Federation: Federal Law of 15 July 1995 №101-FL (as amended on 12 March 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 17.07.1995. №29. Art. 2757.
10. On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 №131-FL (as amended on 29 July 2017) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. №40. Art. 3822.
11. On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 №25-FL (as amended on 26 July 2017) // Collected Legislation of the Russian Federation. 05.03.2007. №10. Art. 1152.