

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И КОРРУПЦИИ В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

*Рассматривается практика борьбы с организованной преступностью и коррупцией на основе межгосударственного сотрудничества. Предлагается после соответствующей корректировки национальных законодательств государств-участников СНГ и подписания соответствующего Закона в рамках СНГ создать единый правоохранительный орган СНГ, специализирующийся на борьбе с транснациональной организованной преступностью и коррупцией.*

### **Ключевые слова:**

*государство, коррупция, межгосударственное сотрудничество, международная безопасность, национальная безопасность, национальное законодательство, обмен информацией, организованная преступность, переходная экономика, уголовно-процессуальные действия.*

Проявления коррупции обнаруживаются в государствах как с тоталитарным, так и демократическим политическим режимом, как в экономически и политически слабо развитых странах, так и в супердержавах [1, с. 13], и следует согласиться с мнением В. Путина, высказанном на «прямой линии» с гражданами России 3 декабря 2009 года, что «особенно остро проблема коррупции стоит в странах с переходной экономикой, потому что там существует очень много не отрегулированных законом «серых» зон. Но если мы все вместе будем обращать на эту проблему внимание, то будем добиваться успехов».

Практика борьбы с организованной преступностью и коррупцией, показала, что эффективное противодействие международному криминалу возможно только при условии тесного межгосударственного сотрудничества на трех основных уровнях: 1) двусторонний уровень; 2) региональный уровень; 3) многостороннее сотрудничество на универсальном уровне.

Рассмотрим второй уровень межгосударственного сотрудничества в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией – в рамках Содружества Независимых Государств.

В Статье 4 Устава СНГ указывается, что к сферам совместной деятельности государств – членов содружества относится, в частности, и борьба с организованной преступностью и коррупцией. В рамках реализации данного направления, были заключены Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 года, Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июля 1999 года и др.

В январе 1993 г. в Минске страны Содружества подписали Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Многие статьи этой Конвенции посвящены оказанию правовой помощи по уголовным делам. Они регламентируют сотрудничество по таким вопросам, как выдача преступников, осуществление уголовного преследования, рассмотрение дел, подсудных судам двух или нескольких государств, передача предметов, использованных при совершении преступления, обмен информацией об обвинительных приговорах, о судимости и др.

Следует согласиться с мнением Ю.В. Мисальченко и А.В. Торопыгина, что «Содружество... создано в форме межгосударственной организации, основная функция которой – координация деятельности, направленной на сохранение и развитие взаимных хозяйственных, правовых, культурных и иных связей, оказание участникам Содружества Независимых Государств помощи во всех областях их взаимоотношений на основе взаимного согласия» [6, с. 58]. Так, например, за время существования СНГ для выполнения целей и задач Содружества было создано более 70 межгосударственных и межправительственных органов, отвечающих за координацию деятельности государств-участников. Однако анализ законодательства Содружества свидетельствует об отсутствии эффективного механизма реализации и контроля исполнения решений, принимаемых органами Содружества (Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел и др.). Как показывает практика только половина из принятых решений была ратифицирована [8, с. 17].

Для выхода из создавшейся ситуации, на наш взгляд, необходимо предоставить Исполнительному комитету СНГ значительные полномочия в области контроля принимаемых решений в правовой сфере Содружества с возможным применением жестких санкций к нарушителям норм права. Но прежде чем приступить к санкциям, Исполнительному комитету СНГ необходимо провести работу по сближению национальных законодательств, обеспечить приоритет норм международного права перед нормами национального.

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств был создан 4 июня 1999 г. на заседании Совета глав правительств в Минске. Согласно Положению о Комитете, он является единым постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом СНГ\*.

Анализ деятельности Комитета в сфере противодействия организованной преступности и коррупции позволяет выделить следующие основные направления в его работе:

- разработка совместно с государствами и органами Содружества предложений, проектов документов, направленных на развитие сотрудничества в области противодействия организованной преступности и коррупции, внесение их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел в соответствии со своей компетенцией;

- разработка предложений о стратегии развития Содружества в сфере противодействия организованной преступности и коррупции;

- разработка правовых вопросов взаимодействия стран СНГ, в том числе сближения национальных законодательств;

- анализ процесса реализации международных договоров, заключенных между государствами Содружества, а так же решений Совета глав государств, Совета глав правительств и подготовка соответствующих предложений;

- взаимодействие с рабочими органами международных организаций и объединений, в том числе образованных в рамках СНГ, участие в международных мероприятиях и др.

В области противодействия организованной преступности и коррупции

уполномоченными органами Содружества Независимых Государств уже проделана серьезная работа в правовой сфере, заключен ряд межгосударственных, межправительственных и межведомственных соглашений о взаимодействии в борьбе с преступностью, действуют двусторонние и многосторонние договоры об оказании правовой помощи.

В принятой в Минске «Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» (дополненной протоколом от 28 марта 1997 года), правоохранительные органы государств-участников Конвенции, правомочны оказывать, а также получать правовую помощь по расследуемым уголовным делам, отнесенным законом к их компетенции, от правоохранительных органов других государств-участников Конвенции путем выполнения в интересах друг друга уголовно-процессуальных действий. В этих целях могут производиться составление и пересылка документов, проведение осмотров, обысков, изъятие, передача вещественных доказательств, проведение экспертизы, допрос подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, экспертов, розыск лиц, осуществление уголовного преследования, выдача лиц для привлечения их к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение, признание и исполнение приговоров в части гражданского иска, а также вручение документов.

На наш взгляд, важно, что в Конвенции отражено безвозмездное оказание взаимной помощи, что особенно значимо для стран, находящихся в условиях переходной экономики – каждое из государств-участников бесплатно предоставляет и получает от участников Конвенции сведения о судимости лиц, осужденных ранее ее судами, если эти лица привлекаются к уголовной ответственности на территории запрашивающего государства. Положения Конвенции применяются также и к юридическим лицам. Кроме того, необходимо отметить, что просьба об оказании правовой помощи может быть отклонена, если ее оказание может нанести ущерб суверенитету или безопасности, либо противоречит законодательству государства запрашиваемого учреждения. Можно предположить, что данное положение Конвенции будет в перспективе изменено – по мере развития интеграционных процессов в рамках Содружества приоритетное значение бу-

\* Комитет обеспечивает организацию работы Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и других органов Содружества. Исполнительный комитет – юридическое лицо, он имеет статус региональной международной организации.

18 | дут иметь наднациональные интересы – интересы международной безопасности.

Исследование Конвенции свидетельствует о том, что она является многосторонним межгосударственным соглашением, где содержится четкий механизм взаимодействия государств в борьбе с преступностью, охвачены практически все преступления, предусмотренные уголовным законодательством государств Содружества. Однако в Конвенции содержится ряд положений, снижающих ее эффективность, например:

- прямо не оговаривается вопрос о признании деяния преступлением одновременно в запрашивающем и запрашиваемом государствах;

- не предусмотрен механизм реализации решения компетентных органов одного государства о конфискации имущества компетентными органами другого государства, на территории которого находится это имущество;

- не предусмотрена возможность ряда совместных скоординированных действий правоохранительных органов, при расследовании преступлений по горячим следам, или каких-либо крупных совместных операций на территории договаривающихся сторон, направленных на быстрое выявление и пресечение деятельности организованных преступных групп, находящихся под международным контролем правоохранительных органов нескольких государств;
- не предусмотрены совместные меры правоохранительной структур по защите свидетелей, потерпевших и сотрудников правоохранительных органов от посягательств со стороны преступных групп.

Все это требует принятия вышеназванных положений в качестве дополнений к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам государств СНГ.

В марте 1993 г. Советом глав правительств Содружества была утверждена «Программа совместных мер по борьбе с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ». Данной Программой особо отмечается резкое ухудшение криминогенной обстановки в большинстве государств-участников. Подчеркнуто, что рост преступности, особенно ее организованных форм, является серьезной угрозой как национальной безопасности. Данная ситуация используется определенными политическими силами для нагнетания страха и недоверия к законным органам власти и правопорядка.

В целях повышения эффективности противодействия и совершенствования правовой базы по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Программой было признано целесообразным предложить странам Содружества разработать и принять соответствующие законы: о государственной службе, о борьбе с «отмыванием» преступных доходов, об оружии, о защите работников правоохранительных органов и участников уголовного процесса, об оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии с указанной Программой была поставлена цель разработать и заключить межгосударственные соглашения:

- о сотрудничестве в сфере борьбы с организованной преступностью;

- о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным обращением оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ;

- о порядке взаимодействия следственно-оперативных групп на территории других государств;

- о порядке взаимодействия органов внутренних дел, таможенных служб и пограничных войск;

- о сотрудничестве в сфере борьбы с преступлениями в банковской, кредитно-финансовой системах, коммерческих структурах и в сфере внешнеэкономической деятельности;

- о сотрудничестве в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

В целях борьбы с бандитизмом и вооруженной преступностью организована работа по анализу данных о действующих на территории государств Содружества преступных группах, занимающихся разбойными нападениями и вымогательством.

Еще одним важным событием для Содружества стало принятие в сентябре 1993 г. Советом глав государств-участников СНГ решения о создании Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными преступлениями на территории Содружества.

Создание данного межгосударственного органа было обусловлено продолжающимся расширением зоны деятельности организованной преступности и ростом числа преступлений, совершенных организованными преступными группами во всех бывших республиках СССР. Среди задач, стоящих перед Бюро, к числу ключевых в сфере противодействия организованной преступности и коррупции можно отнести следующие:

- формирование специализированного банка данных на базе компьютерного центра Бюро и предоставление инициа-

тивной информации в соответствующие министерства внутренних дел;

- содействие в осуществлении межгосударственного розыска участников преступных сообществ, лиц, совершивших наиболее опасные преступления и скрывающихся от уголовного преследования;

- обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-розыскных и комплексных мероприятий, затрагивающих интересы нескольких государств-участников СНГ;

- выработка рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью.

Уже начальный период деятельности Бюро выявил его необходимость и эффективность. Так, в 1995 г. Бюро были организованы и проведены свыше 20 целевых поисково-розыскных операций служб МВД России и МВД других государств-участников Содружества, скоординировано взаимодействие 35 оперативно-следственных групп МВД стран Содружества, оказано содействие в экстрадиции 60 опасных преступников, исполнено более 250 запросов оперативно-розыскного характера [7].

По нашему мнению, в случае образования единого правового пространства СНГ, на основе Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными преступлениями следует создать единый правоохранительный орган СНГ, специализирующийся на борьбе с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. Для этого необходимо усовершенствовать правовую основу Бюро (после соответствующей корректировки национального законодательства государств Содружества и подписания соответствующего Закона в рамках СНГ); сотрудникам Бюро в целях обеспечения интересов безопасности Содружества необходимо предоставить права, которые они будут реализовывать при поддержке национальных правоохранительных органов СНГ на всей территории Содружества, том числе:

- осуществлять совместно с национальными правоохранительными органами участников СНГ оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупции, незаконного оборота оружия, контрабанды и других, опасных для интересов Содружества и мира преступлений;

- осуществлять совместно с национальными правоохранительными органами участников СНГ проникновение в опасные для интересов Содружества и мира преступные группы и сообщества и др.

Таким образом, повысится эффективность в решении задач поддержания безопасности и борьбы с международной криминальной угрозой на всей территории СНГ.

25 ноября 1998 года заключено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью, предусматривающее, что Стороны через свои компетентные органы осуществляют сотрудничество в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах, в соответствии с положениями настоящего Соглашения и при соблюдении своего законодательства и международных обязательств (Статья 1). Анализ Соглашения свидетельствует о том, что в нем четко очерчен круг преступлений на предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование которых направлено сотрудничество (Статья 2):

- преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности;

- преступления в сфере экономической деятельности, в том числе в области налогообложения, легализация (отмывание) доходов от преступной деятельности, контрабанда, фальшивомонетничество и подделка ценных бумаг;

- незаконный оборот культурных и исторических ценностей;

- незаконная миграция и т.д.

Для реализации этих положений компетентными органами предусмотрено сотрудничество, в частности, в таких формах, как (Статья 3):

- исполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий;

- розыск лиц, скрывающихся от уголовного преследования или отбывания наказания, а так же без вести пропавших;

- обмен информацией о юридических лицах и объектах собственности, используемых для легализации «отмывания» доходов от преступной деятельности;

Сотрудничество в рамках этого Соглашения осуществляется на основании запросов компетентных органов Сторон об оказании содействия (Пункт 1 Статья 4). Однако, на наш взгляд, следует отметить, что необходимая информация может быть представлена другой Стороне и без запроса, если имеются основания полагать, что она имеет интерес для этой Стороны. Данное положение особо значимо для интересов обеспечения международной безопасности от угрозы транснационального криминала, поскольку позволяет наносить упреждающие удары по преступности и минимизи-

рует административный формализм в работе национальных силовых ведомств. В безотлагательных случаях запросы могут передаваться устно, однако после этого они должны быть подтверждены письменно или через электронные средства связи в течение 72 часов (Пункт 2 Статья 4).

3 апреля 1999 года Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят модельный закон «О борьбе с коррупцией». В Пункте 1 Статьи 1 отмечено, что Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение безопасности государства от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, государственных должностных лиц, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных правонарушений, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, определяет основные принципы борьбы с коррупцией, устанавливает виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности.

Закон содержит широкий перечень мер финансового контроля лиц кандидатов на государственную службу и лиц, занимающих государственную должность (Статья 9), в том числе: предоставление в налоговый орган по месту жительства декларации о доходах; опубликование сведений о размерах и об источниках доходов; запрет на заключение гражданско-правовых сделок не под своим именем и т.д.

Содержание деятельности, не совместимой с занятием государственной должности, раскрыто в Статье 10, в том числе запрет на занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью, запрет на занятие предпринимательской деятельностью и др.

Подробный перечень правонарушений, создающих условия для коррупции, содержится в Статье 12, в том числе неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций; использование своих служебных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением материальных интересов; оказание неправомерного предпочтения юридическим и физическим лицам при подготовке и принятии решений и т.д. Кроме того, Статья 12 определяет ответственность за правонарушения, создающие условия для коррупции. Так, если они не содержат признаков уголовно наказуемого

деяния, это понижение в должности, увольнение или иное освобождение от должности, либо наложение в установленном законом порядке дисциплинарного взыскания.

Коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ рассмотрены в Статье 13, в том числе – принятие за исполнение своих функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством; принятие приглашений во внутригосударственные и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических или юридических лиц и т.д. Так же Статья 13 определяет ответственность за коррупционные правонарушения. Например, если они не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, – понижение в должности, увольнение или иное освобождение от должности либо наложение в установленном законом порядке дисциплинарного взыскания.

На наш взгляд, сильной стороной Закона являются Статьи 16 и 17. Так, Статья 16 «Взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг» предусматривает, что во всех случаях незаконного обогащения государственных должностных лиц или лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений незаконно полученное имущество подлежит обращению в доход государства, а стоимость незаконно полученных услуг – взысканию в доход государства. В свою очередь, Статья 17 «Признание сделок недействительными и аннулирование актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений», предусматривает, что сделки, заключенные с совершением коррупционных правонарушений, признаются судом недействительными в установленном законом порядке, а совершенные в результате коррупционных правонарушений акты могут быть аннулированы органом или должностным лицом, уполномоченным на принятие или отмену соответствующих актов, или судом по иску заинтересованных физических или юридических лиц, или прокурора.

15 ноября 2003 года Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ был принят модельный Закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике». Как отмечено в преамбуле Закона, он принят, исходя из необходимости

обеспечения надлежащего государственного управления, укоренения демократических начал, гласности и контроля в деятельности государственных и муниципальных органов власти, укрепления доверия граждан к власти; ...с осознанием того, что коррупция представляет серьезную угрозу национальной безопасности, функционированию публичной власти, ...затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики.

В Законе сформулированы цели и задачи (Статья 3), принципы (Статья 4) и приоритетные сферы правового регулирования антикоррупционной политики (Статья 5). На наш взгляд, важно, что в Законе в числе субъектов антикоррупционной политики (Статья 7) четко обозначены: народ, политические партии, общественные движения и граждане. При этом подчеркивается обязанность всех органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц, администраций всех предприятий и иных организаций предупреждать коррупционные правонарушения. Кроме того, в Законе подробно рассмотрена система мер реализации антикоррупционной политики (Статья 10 – 17). В числе наиболее важных позиций Закона, по нашему мнению, являются разработанные антикоррупционные стандарты приоритетных сфер правового регулирования антикоррупционной политики: в сфере реализации права на референдум, избирательных прав и деятельности партий (Статья 18), в сфере правотворчества (Статья 21), в сфере судебной и правоохранительной деятельности (Статья 23), в сфере эмиссии государственных и муниципальных ценных

бумаг (Статья 25), в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок (Статья 27) и др. Следует подчеркнуть, что антикоррупционные стандарты охватывают как сферу государственной власти, государственной и муниципальной служб (Статья 19), так и сферу службы в коммерческих и иных организациях.

На наш взгляд, в настоящее время достаточно хорошо подготовлена правовая основа государств-участников СНГ для противодействия организованной преступности и коррупции. Однако, несмотря на предпринятые действия в области укрепления международного сотрудничества, ситуация все еще достаточно сложна. В условиях непростой криминогенной обстановки эффективность противодействия организованной преступности и коррупции может быть значительно повышена при комплексном взаимодействии всех специальных служб Содружества, таможенных органов, национальных бюро Интерпола и др.

Очевидно, что успех в борьбе с криминалом невозможен без активного внедрения в правоохранительной сфере передовых компьютерных технологий, объединения национальных и международных баз данных, содержащих информацию о состоянии преступности и т.д. Серьезное внимание должно быть уделено улучшению технической и научной подготовки работников правоохранительных органов государств-участников Содружества. Однако, прежде чем предпринимать все перечисленные выше действия, должна быть разработана четкая Концепция борьбы с организованной преступностью и коррупцией как на национальных уровнях, так и на межгосударственном уровне в рамках Содружества.

## Список литературы

1. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2001.
2. Действующее международное право. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. В 3 т. – М.: Изд. Московского независимого института международного права, 1996.
3. Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. 2-е изд., пераб. и доп. – М.: Спецкнига, 2007.
4. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. – Владивосток, 2004.
5. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2009.
6. Мишальченко Ю.В., Торопыгин А.В. Международная безопасность и международная интеграция: Политические и правовые проблемы международного сотрудничества государств СНГ. Монография. – СПб.: Изд-во Высшей Административной Школы, 2002.
7. Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 124.
8. Патрушев Н.П. Противодействие терроризму – насущная проблема законодательной власти государств-участников СНГ // Международный терроризм: истоки и противодействие: Материалы международной научно-практической конференции, 18–19.04.2001: Сб. статей. – СПб.: Секретариат Совета МПА государств-участников СНГ, 2001.