

# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

---

УДК 342.96: 339.543

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

**Алексеева** кандидат юридических наук, доцент,  
**Марина** Ростовский филиал Российской таможенной академии  
**Владимировна** (344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20)  
E-mail: Alekseeva80@yandex.ru

### *Аннотация*

*В статье выделены концептуальные основы международного мониторинга проявлений коррупции, автор обращает внимание, что под эгидой международных организаций на универсальном и региональном уровнях разработано множество международных правовых актов, в т.ч. рекомендательного характера, направленных на формирование и развитие механизма данного мониторинга как одной из оптимальных технологий противодействия коррупции. Отмечаются особенности унификации антикоррупционного международного и национального законодательства в условиях евразийской интеграции.*

**Ключевые слова:** мониторинг, антикоррупционное законодательство, международные правовые акты, противодействие коррупции, антикоррупционные стандарты.

На сегодняшний день в международных договорах, регулирующих общественные отношения, возникающие в рамках ЕАЭС, в т. ч. вопросы, связанные с таможенными отношениями, наличие международно-правовых норм антикоррупционной направленности в целом не характерно.

Во многом это обусловлено наличием в системе международного права основных международных правовых актов, содержащих базовые и специальные (отраслевые) нормы в сфере противодействия коррупции (международные антикоррупционные стандарты) [1. С. 120 – 133]. В числе данных международных правовых актов выделяются, прежде всего, международные антикоррупционные конвенции, принятые под эгидой ООН и на уровне ряда европейских международных региональных организаций:

- Конвенция ООН против коррупции 2003 г.;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.;
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.;
- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.;
- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.

Развитие конвенционного регулирования и деятельности международных организаций в сфере противодействия коррупции в иных международных правовых актах способствовало образованию многообразия международных антикоррупционных стандартов и необходимости их дифференциации [2. С. 76 – 88].

На этой основе в рамках отрасли международного антикоррупционного сотрудничества, связанного с оценкой выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции и анализом оценочных антикоррупционных механизмов в деятельности между-

народных организаций, появились специальные институты наиболее важных антикоррупционных регуляторов.

Одним из таких институтов определяется международный мониторинг проявлений коррупции, т. е. мониторинг исполнения государствами требований международных антикоррупционных конвенций [3. С. 125 – 138].

Так, например, Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) содержит блок правовых норм, предусматривающих сбор, анализ информации о коррупции и обмен такой информацией между государствами – участниками Конвенции, другие меры информационного взаимодействия в целях расширения их возможностей и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления.

Аналогичные положения также содержатся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.).

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) предусматривает мониторинг выполнения договаривающимися сторонами настоящей Конвенции, который осуществляется группой государств против коррупции (ГРЕКО).

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.) содержит положения о необходимости эффективного международного сотрудничества в вопросах, относящихся к гражданскому судопроизводству по делам о коррупции, и о том, что ГРЕКО контролирует выполнение данной Конвенции Сторонами.

Анализ положений Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.) также позволяет выделить в числе базовых антикоррупционных стандартов сотрудничество государств – участников Конвенции в целях систематической оценки и мониторинга для обеспечения выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции.

Выделяя концептуальные основы международного мониторинга проявлений коррупции, следует иметь в виду, что под эгидой международных организаций на универсальном и региональном уровнях разработано множество и иных международных правовых актов, в т.ч. рекомендательного характера. Среди них выделяются:

- Глобальная программа по борьбе с коррупцией: план действий на национальном и международном уровнях (1999 г.), разработанная и постоянно пополняемая объемным руководством-инструментарием (anti-corruption toolkit) Управлением по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН совместно с Исследовательским институтом ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ);
- резолюции Генеральной ассамблеи ООН, связанные с мерами по борьбе с коррупцией (2002 г.);
- рекомендации совершенствования Конвенции против коррупции (2003 г.), выносимые каждые два года Конференцией государств – участников Конвенции по итогам работы ее сессии;
- рамочные решения и резолюции рекомендательного характера Совета Европы, принимаемые Кабинетом министров, Консультативной ассамблеей и иными органами Совета Европы;
- акты таких международных организаций как: ОЭСР, ГРЕКО, ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) и региональные группы по типу ФАТФ (в частности, Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), Международный банк реконструкции и развития (Всемирная банковская группа);
- акты таких неправительственных международных организаций как «Трансперенси Интернешнл», Международная торговая палата (ИСС) и некоторых других.

Государствами – членами ЕАЭС ратифицировано большинство международных договоров и соглашений в сфере борьбы с коррупцией на универсальном уровне. Вместе с тем, на региональном уровне:

– Российская Федерация не участвует в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.);

– Республика Казахстан, наряду с неприсоединением к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.), не участвует и в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);

– Кыргызская Республика также не присоединилась к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);

– Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.) во всех государствах – членах ЕАЭС, за исключением Республики Беларусь и Российской Федерации, до сих пор находится в стадии проведения работ по присоединению.

Наряду с иными причинами, проблемы присоединения государств-членов ЕАЭС к антикоррупционным конвенциям Совета Европы обусловлены тем, что установленные в данных конвенциях стандарты содержат для государств-участников более жесткие предписания, чем универсальные антикоррупционные стандарты ООН, допускающие более широкий учет государством специфики своей правовой системы при реализации тех или иных антикоррупционных мер.

На этой основе подходы к определению сущности международного антикоррупционного мониторинга в документах ООН и Совета Европы принципиально отличаются друг от друга.

В частности, ООН, например, в рамках Глобальной программы по борьбе с коррупцией (1999 г.), исходит из того, что международный механизм антикоррупционного мониторинга должен действовать во внутригосударственных рамках и соответственно являться исключительно элементом технической помощи по организации наблюдения за фактами и обстоятельствами, сопутствующими действию и применению международных договоров. При этом отмечается, что проведение подобного мониторинга в силу его особой значимости целесообразно включать в международные договоры регионального характера, например, посредством дополнительного соглашения (протокола), поскольку большая часть международных актов вообще не предусматривает мониторинга в какой бы, то ни было форме.

Совет Европы и другие международные организации, созданные государствами – членами Европейского Союза, рассматривают международный мониторинг проявлений коррупции как форму международно-правового контроля, позволяющую осуществлять принудительные меры в сфере выполнения взятых международных обязательств.

Региональные контрольно-мониторинговые механизмы в рамках международных организаций, состоящих в большей степени из государств – членов Европейского Союза, подвержены политической конъюнктуре, категоричны в определении способов реализации международно-правовых норм. Об этом, в частности, свидетельствует приостановка Советом ОЭСР в марте 2014 г. на неопределенный срок процедуры присоединения России к Организации «в контексте событий вокруг Украины». Хотя в свое время было принято решение о проведении работы по присоединению России к Конвенции ОЭСР против коррупции в ускоренном порядке (вне рамок Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 2003 г.).

С учетом изложенного российские ученые (Т. Я. Хабриева, О. И. Тиунов, А. А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.), осуществляющие научные разработки по формированию специальной отрасли международного публичного права – международного антикоррупционного сотрудничества, принципиально важным считают следующее [4. С. 19 – 33].

В эпоху, когда, с одной стороны, Россия и другие государства – члены ЕАЭС включены в глобальный процесс с учетом международных антикоррупционных стандартов, с другой стороны, – в их политике присутствует тенденция сохранить то общее, что есть в правовых системах на пространстве СНГ, можно говорить о развороте правовых ориентиров данных государств в сторону универсальных принципов противодействия коррупции, изложенных в конвенциях ООН.

Более широкий подход к имплементации международно-правовых норм антикоррупционной направленности позволяет не только более точно выбрать способы их освоения и реализации в национальных правовых системах, но и защитить национальные интересы государств в рамках функционирования развития евразийской интеграции [5. С. 48 – 54].

Поскольку процессы евразийской интеграции протекают достаточно динамично, то вопрос о международном мониторинге проявлений коррупции можно рассмотреть в рамках принятия Евразийской антикоррупционной стратегии и реализации ее посредством каналов функционирования Евразийского экономического союза [3. С. 5].

В настоящее время, даже с учетом наличия взаимного согласия на введение в международный договор положения о мониторинге, определения международного мониторинга проявлений коррупции видом международно-правового мониторинга, взаимосвязи политики в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ/ФРОМУ), положений о международном мониторинге проявлений коррупции в договорно-правовой базе СНГ, Союзного государств, прекратившего свою деятельность ЕврАзЭС (включая функционирование Таможенного союза и Единого экономического пространства) и Евразийского экономического союза фактически не закреплено. Мониторинг как международный антикоррупционный стандарт не представлен в рамках интеграционных объединений ни международными, ни государственно-правовыми нормами.

С учетом особенностей национально-правового освоения международных антикоррупционных стандартов и процессов евразийской интеграции в отдельных соглашениях в лучшем случае лишь присутствуют положения о том, что государства-участники (стороны соглашения), сотрудничают в области унификации законодательства в сфере противодействия коррупции в т.ч. в такой форме как мониторинг правоприменительной практики с целью выявления недостатков правового регулирования и коррупционной пораженности конкретных сфер экономики и организации последующей деятельности по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов [6].

Особенностью унификации законодательства в рамках международных объединений государств евразийской интеграции является принятие типовых (модельных) законодательных актов (СНГ), а также законов и основ законодательства (Союзное государство и ЕврАзЭС).

Законов и основ законодательства в сфере противодействия коррупции в рамках международных объединений государств евразийской интеграции принято не было. Поэтому, особое внимание в рамках рассматриваемого вопроса следует обратить на наличие в правовой области евразийской интеграции типовых (модельных) законодательных актов и рекомендаций МПА СНГ по сближению законодательств государств-участников Содружества в сфере противодействия коррупции.

В частности, одной из первых попыток законодательного определения понятий, способствовавших развитию национальных систем антикоррупционного мониторинга, является модельный закон «О борьбе с коррупцией» (1999 г.).

В модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (2003 г.) понятие «антикоррупционный мониторинг» определяется как «наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации

антикоррупционной политики». В соответствии с положениями модельного закона «антикоррупционный мониторинг» включает в себя «мониторинг коррупции» и «мониторинг коррупционных факторов и мер реализации антикоррупционной политики», последний из которых определяется одной из задач антикоррупционной политики и средством обеспечения достижения ее цели.

В модельном законе «О противодействии коррупции» (новая редакция 2008 г.) содержится уточненное определение понятия «антикоррупционный мониторинг», предметно выделяющее такие формы реализации антикоррупционной политики как «планы, программы и стратегии по противодействию коррупции. Организация антикоррупционного мониторинга отнесена в модельном законе к полномочиям государства в области противодействия коррупции.

В модельном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2012 г.) мониторинг правоприменения определяется одним из принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и оснований для проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта [7]. Эта же позиция подтверждена и в Рекомендациях МПА СНГ по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (2012 г.).

С учетом изложенного в Рекомендациях МПА СНГ по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции (2012 г.) понятие «антикоррупционный мониторинг» выделяется в числе определяющих согласованных правовых дефиниций в сфере противодействия коррупции.

Все выделенные в рамках указанных модельных законов и рекомендаций по сближению законодательств государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции правовые, организационные и иные общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения антикоррупционного мониторинга, системно регулирует Модельный закон «Об антикоррупционном мониторинге» (2012 г.).

Модельный закон устанавливает, что антикоррупционный мониторинг может являться составной частью правового мониторинга (мониторинга правоприменительной деятельности) и проводиться как комплексно, так и в рамках отдельных сфер деятельности государства и общества.

Применяемое для целей модельного закона понятие «антикоррупционный мониторинг» определяется как «научно обоснованная комплексная плановая деятельность уполномоченных субъектов и участников по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, касающейся эффективности антикоррупционного законодательства и предпринимаемых государством мер против коррупции, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, восприятия и оценки уровня коррупции институтами гражданского общества и гражданами, а также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

При этом модельный закон определяет, что организация и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с законодательством государства об антикоррупционной экспертизе.

Применительно к процессу организации и проведения антикоррупционного мониторинга модельный закон определяет:

- цели и задачи, принципы антикоррупционного мониторинга;
- объекты антикоррупционного мониторинга;
- требования к содержанию и организации информационного обеспечения антикоррупционного мониторинга;
- субъекты антикоррупционного мониторинга и их компетенцию;
- основные формы деятельности участников антикоррупционного мониторинга и правила его планирования;



- порядок представления, учета и применения результатов антикоррупционного мониторинга;
- порядок контроля и надзора за организацией и проведением антикоррупционного мониторинга;
- ответственность за нарушение законодательства об антикоррупционном мониторинге.

Таким образом, в правовом поле государств-членов ЕАЭС существует модельное законодательство, системно устанавливающее типовые антикоррупционные стандарты, включая антикоррупционный мониторинг, в формате региональной интеграции, включая СНГ.

В тоже время, потенциал данного законодательства при формировании международного механизма антикоррупционного мониторинга в рамках ЕАЭС практически не используется.

Причиной этого является то, что типовые (модельные) законодательные акты и рекомендации органов СНГ по сближению законодательств государств-участников Содружества не имеют обязательной силы и прямого действия, на их использование для подготовки или уточнения национального законодательства оказывают влияние политические, социальные, экономические и многие другие факторы. В контексте рассматриваемого вопроса, например, достаточно указать на различные подходы государств-членов евразийской интеграции в легальному определению понятия «коррупция» [8. С. 109 – 112].

Исходя из этого, для унификации международных антикоррупционных стандартов и формирования международного механизма антикоррупционного мониторинга в рамках регионального взаимодействия государств-членов Евразийского экономического союза должны использоваться иные международные правовые акты, в т. ч. с учетом того, что ЕАЭС и его органы (в частности, Евразийская экономическая комиссия) наделены широкими наднациональными полномочиями.

Российские ученые (базовый институт – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) полагают целесообразным, прежде всего, осуществить разработку и принятие Евразийской антикоррупционной стратегии, которая, не заменяя собой существующие международные антикоррупционные стандарты, тем не менее, отвечала бы защите национальных интересов не только Российской Федерации, но и всех государств-членов ЕАЭС, исходя из общности их национальных правовых систем.

Так, например, А. А. Каширкина и А. Н. Морозов полагают, что принятие Евразийской антикоррупционной стратегии позволит:

- создать альтернативные механизмы оценки международных обязательств в антикоррупционной сфере;
- существенно увеличить потенциал превентивных антикоррупционных мер воздействия;
- предусмотреть правовые пределы запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной службы и иных категорий лиц, выполняющих публичные функции;
- консолидировать в рамках евразийского пространства взаимодействие по реализации антикоррупционных конвенций, действующих под эгидой различных объединений (ООН, ОЭСР, Совет Европы, СНГ и т.д.).

Материалы, ставшего уже традиционным, ежегодного (с 2012 г.) Евразийского антикоррупционного форума свидетельствуют о том, что вопрос о разработке и принятии Евразийской экономической стратегии в рамках формирования стандартов международного регионального антикоррупционного сотрудничества стоит уже давно. Однако факт того, что Стратегия не нашла отражения в договорно-правовой базе ЕвразЭС (включая функционирование Таможенного союза и формирование Единого экономического пространства) указывает на то, что вопрос ее разработки и принятия является сложным и требует всесторонней проработки и согласия [9. С. 143 – 171]. Несмотря на то, что в настоящее время принятие Стратегии возможно под эгидой ЕАЭС, она, воплотив в себе лучший международный и европейский опыт антикоррупционной борьбы и будучи открытой, должна использоваться и в деятельности иных межгосударственных объединений евразийской интеграции.

### Литература

1. *Алексеева М.В.* Правовые основы мониторинговой деятельности таможенных органов Российской Федерации. Монография. – Ростов-н/Д: РИО Ростовского филиала РТА, 2016.
2. *Каширкина А.А.* Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10.
3. *Каширкина А.А., Морозов А.Н.* Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10.
4. *Хабриева Т.Я.* Правовые механизмы имплементации международных антикоррупционных конвенций в национальное законодательство. Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012.
5. *Алексеева М.В.* Организационно-правовые основы антикоррупционного мониторинга в системе таможенных органов Российской Федерации // Академический вестник Ростовского филиала РТА. № 2 (23). 2016.
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25 декабря 2013 г. (г. Москва) / URL: [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru).
7. Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Принят в г. Санкт-Петербурге 17.05.2012 Постановлением 37-12 на 37-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) /URL: [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru).
8. *Алексеева М.В.* Компетенционная форма мониторинга в сфере таможенного регулирования и таможенного дела в условиях международной экономической интеграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. № 9 (76), 2016.
9. *Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7.

---

*Alekseeva Marina Vladimirovna, Candidate of Legal Sciences, assistant professor, Rostov branch of the Russian Customs Academy (20, Budennovsky Pr., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: Alekseeva80@yandex.ru.*

### IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION MONITORING IN EURASIAN ECONOMIC UNION

#### Abstract

*The article highlights the conceptual framework for the international monitoring of manifestations of corruption, the author notes that under the auspices of international organizations at the universal and regional levels, developed a number of international legal instruments, including recommendations of an Advisory nature, aimed at the formation and development of this monitoring mechanism as one of the best technologies anti-corruption. Features of the unification of anti-corruption international and national legislation in the conditions of Eurasian integration.*

**Keywords:** *monitoring anti-corruption legislation, international legal instruments, anti-corruption, anti-corruption standards.*