

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Антикоррупционные стандарты



Организации
Экономического
Сотрудничества и
Развития

и их реализация в Российской Федерации

Монография

Под редакцией
академика РАН *Т.Я. Хабриевой*,
профессора *А.В. Федорова*

**Москва
2015**



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ



ОРГАНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА И
РАЗВИТИЯ

И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Под редакцией
академика РАН *Т.Я. Хабриевой*,
профессора *А.В. Федорова*

Москва
2015

УДК **340**
ББК **67.0**
 A72

Под редакцией:

Т.Я. Хабриевой – вице-президента РАН, директора ИЖиСП, академика РАН, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации;

А.В. Федорова – кандидата юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации

Авторский коллектив:

Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов, С.В. Борисов, О.И. Семькина, А.М. Цирин

A72 **Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации:** монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой, профессора А.В. Федорова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. – 304 с.

ISBN 978-5-9516-0721-8

Монография посвящена правовым вопросам функционирования и деятельности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в антикоррупционной сфере. В издании содержится комплексный правовой анализ Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой под эгидой ОЭСР, и механизма имплементации ее положений в российское законодательство с учетом особенностей правовой системы России. Подробно исследованы новеллы российского уголовного и уголовно-процессуального законодательства, направленные на имплементацию и реализацию международных обязательств, вытекающих из Конвенции. Рассмотрены вопросы о юридической природе, специфике и трансформации доктринальных подходов к международным рекомендательным актам, принимаемым под эгидой ОЭСР.

Предложены меры по повышению эффективности путем использования потенциала актов «мягкого» права ОЭСР, а также рекомендации, направленные на совершенствование имплементационных механизмов по реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в Российской Федерации.

Для широкого круга читателей: работников органов государственной власти, научных сотрудников, специалистов в области международного, уголовного, конституционного права, преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов, студентов, а также всех интересующихся международной антикоррупционной тематикой.

УДК 340
ББК 67.0

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

ANTI-CORRUPTION STANDARDS OF THE



ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Monograph

Edited by
T.Y. Khabrieva, Academician of RAS
A.V. Fedorov, Professor

Moscow
2015

Edited by:

T.Y. Khabrieva – Vice-President of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, member of RAS, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation;

A.V. Fedorov – Candidate of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation

Authors:

T.Y. Khabrieva, A.V. Fedorov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov, S.V. Borisov, O.I. Semykina, A.M. Tsinin

Anti-Corruption Standards of The Organization for Economic Co-Operation and Development and Their Implementation in the Russian Federation: Monograph / T.Y. Khabrieva, A.V. Fedorov, A.A. Kashirkina and others; edited by T.Y. Khabrieva, A.V. Fedorov. – M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. – 304 p.

ISBN 978-5-9516-0721-8

The monograph deals with legal issues of functioning and activities of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in the anti-bribery sphere. The publication contains a comprehensive legal analysis of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted under the OECD auspices, and the mechanism of its provisions' implementation into the Russian legislation taking into account the Russia's legal system peculiarities. The authors investigate in detail new laws of the Russian criminal and criminal-procedure legislation, aimed at the implementation and actualization of international obligations resulting from the Convention. The authors tackle the issues on legal nature, specific character and transformation of doctrinal approaches to international advisory acts, adopted under the OECD auspices.

The authors suggest efficiency enhancement measures through the use of the potential of the OECD soft law acts, and also provide recommendations aimed at the improvement of the implementation mechanisms for implementation of OECD anti-corruption standards in the Russian Federation.

The monograph is intended for general reader: workers of state government bodies, research associates, specialists in the sphere of international, criminal, and constitutional law, law school professors and faculty members, post-graduate students, students, as well as for all those interested in the subject of international anti-corruption.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Хабриева Талия Ярулловна — вице-президент РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — Введение, заключение

Федоров Александр Вячеславович — кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Председателя Следственного комитета Российской Федерации — § 3 гл. I; § 1, 2, 3 гл. II; § 3 (в соавт. с А.А. Каширкиной, А.Н. Морозовым) гл. III; § 1, 3 гл. IV

Каширкина Анна Анатольевна — ведущий научный сотрудник Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1 гл. I; § 1, 2 (в соавт. с А.Н. Морозовым) гл. III; § 3 (в соавт. с А.В. Федоровым, А.Н. Морозовым) гл. III; § 4 гл. IV (в соавт. с А.Н. Морозовым)

Морозов Андрей Николаевич — ведущий научный сотрудник Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. I; § 4 гл. II; § 2 (в соавт. с А.А. Каширкиной) гл. III; § 3 (в соавт. с А.В. Федоровым, А.А. Каширкиной) гл. III; § 4 гл. IV (в соавт. с А.А. Каширкиной)

Борисов Сергей Викторович — ведущий научный сотрудник Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук — § 2 гл. IV (в соавт. с О.И. Семькиной)

Семькина Ольга Ивановна — старший научный сотрудник Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. IV (в соавт. с С.В. Борисовым)

Цирин Артем Михайлович — заведующий отделом правовых проблем противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 5 гл. IV

AUTHORS

Khabrieva Taliya Yarulloвна — Vice-President of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, member of RAS, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation — Introductory word

Fedorov Alexander Vyacheslavovich — Candidate of Legal Sciences, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation — § 3 Ch. I; § 1, 2, 3 Ch. II; § 3 (co-authored with A.A. Kashirkina, A.N. Morozov) Ch. III; § 1, 3 Ch. IV

Kashirkina Anna Anatolyevna — leading research associate of the Comparative Law Research Centre with the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 1 Ch. I; § 1, 2 (co-authored with A.N. Morozov) Ch. III; § 3 (co-authored with A.V. Fedorov, A.N. Morozov) Ch. III; § 4 Ch. IV (co-authored with A.N. Morozov)

Morozov Andrey Nikolayevich — leading research associate of the Comparative Law Research Centre with the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 2 Ch. I; § 4 Ch. II; § 2 (co-authored with A.A. Kashirkina) Ch. III; § 3 (co-authored with A.V. Fedorov, A.A. Kashirkina) Ch. III; § 4 Ch. IV (co-authored with A.A. Kashirkina)

Borisov Sergey Viktorovich — leading research associate of the Comparative Law Research Centre with the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 2 Ch. IV (co-authored with O.I. Semykina)

Semykina Olga Ivanovna — senior research associate of the Comparative Law Research Centre with the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 2 Ch. IV (co-authored with S.V. Borisov)

Tsirin Artem Mikhaylovich — Head of the Division of anti-corruption legal issues with the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 5 Ch. IV

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ <i>(Т.Я. Хабриева)</i>	15
---	----

Глава I.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ	24
§ 1. Международно-правовой статус ОЭСР и история ее создания <i>(А.А. Каширкина)</i>	24
§ 2. Основные направления деятельности ОЭСР <i>(А.Н. Морозов)</i>	39
§ 3. Процесс присоединения Российской Федерации к ОЭСР и развитие сотрудничества с этой международной организацией <i>(А.В. Федоров)</i>	50

Глава II.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ	63
§ 1. Антикоррупционные рекомендации ОЭСР в доконвенционный период <i>(А.В. Федоров)</i>	63
§ 2. Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок <i>(А.В. Федоров)</i>	73
§ 3. Антикоррупционные рекомендации ОЭСР, развивающие положения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок <i>(А.В. Федоров)</i>	93
§ 4. Специальные органы ОЭСР, наделенные компетенцией по вопросам противодействия коррупции <i>(А.Н. Морозов)</i>	104

Глава III.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	119
§ 1. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных стандартов (А.А. Каширкина)	119
§ 2. Понятие и специфика международных антикоррупционных стандартов ОЭСР и основные направления их имплементации в законодательстве государств — членов ОЭСР (А.А. Каширкина, А.Н. Морозов)	134
§ 3. Сравнительно-правовой анализ оценочных антикоррупционных механизмов международных межправительственных организаций (А.В. Федоров, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов)	175

Глава IV.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: СПЕЦИФИКА, ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ	215
§ 1. Вступление Российской Федерации в Рабочую группу ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и присоединение к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностраных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (А.В. Федоров)	215
§ 2. Историческая обусловленность моделей применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве Российской Федерации (С.В. Борисов, О.И. Семькина)	233
§ 3. Перспективы применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве Российской Федерации (А.В. Федоров)	249
§ 4. Рекомендации ОЭСР в антикоррупционной сфере и их использование в российской правовой системе (А.А. Каширкина, А.Н. Морозов)	264

Содержание

§ 5. Оценка коррупционных рисков в стандартах ОЭСР и ее внедрение в Российской Федерации (А.М. Цирин)	277
ЗАКЛЮЧЕНИЕ (Т.Я. Хабриева)	288
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	292

CONTENTS

INTRODUCTION <i>(T.Y. Khabrieva)</i>	15
Chapter I. INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT ACTIVITIES	24
§ 1. OECD International Legal Status and the History of its Creation <i>(A.A. Kashirkina)</i>	24
§ 2. OECD Key Focus Areas <i>(A.N. Morozov)</i>	39
§ 3. The Process of the Russian Federation Accession to OECD and Development of Cooperation with This International Organization <i>(A.V. Fedorov)</i>	50
Chapter II. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) AND CORRUPTION CONTROL: LEGAL BASIS OF FUNCTIONING AND PERSPECTIVES FOR DEVELOPMENT	63
§ 1. OECD Anti-Corruption Recommendations in Pre-Convention Period <i>(A.V. Fedorov)</i>	63
§ 2. OECD Conventions on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions <i>(A.V. Fedorov)</i>	73
§ 3. OECD Anti-Corruption Recommendations that Develop the Provisions of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions <i>(A.V. Fedorov)</i>	93
§ 4. OECD Ad Hoc Bodies Invested with Authority on the Issues of Corruption Control <i>(A.N. Morozov)</i>	104

Chapter III.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION STANDARDS INTO LEGAL FRAMEWORK OF THE RUSSIAN FEDERATION	119
§ 1. International-Legal Models of Anti-Corruption Standards' Implementation <i>(A.A. Kashirkina)</i>	119
§ 2. Concept and Specific Character of OECD Anti-Corruption Standards and Principal Directions of Their Implementation in the Legislation of the States – OECD Members <i>(A.A. Kashirkina, A.N. Morozov)</i>	134
§ 3. Comparative-Legal Analysis of Evaluative Anti-Corruption Mechanisms in International Inter-Governmental Organizations <i>(A.V. Fedorov, A.A. Kashirkina, A.N. Morozov)</i>	175

Chapter IV.

OECD ANTI-CORRUPTION STANDARDS AND THE RUSSIAN LEGISLATION: PECULIARITIES, PROBLEMS AND METHODS OF IMPLEMENTATION.....	215
§ 1. Accession of the Russian Federation to the OECD Working Group on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Accession to the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions <i>(A.V. Fedorov)</i>	215
§ 2. Historical Conditionality of the Models for Application of the OECD Anti-Corruption Standards in the Criminal Legislation of the Russian Federation <i>(S.V. Borisov, O.I. Semykina)</i>	233
§ 3. Perspectives in Application of the OECD Anti-Corruption Standards in the Criminal Legislation of the Russian Federation <i>(A.V. Fedorov)</i>	249
§ 4. OECD Recommendations in the Anti-Bribery Sphere and Their Application in the Russian Legal Framework <i>(A.A. Kashirkina, A.N. Morozov)</i>	264

Contents

§ 5. Evaluation of Corruption Risks in the OECD Standards and its Implementation in the Russian Federation (A.M. Tsirin).....	277
CONCLUSION (T.Y. Khabrieva)	288
REFERENCE LIST	292

ВВЕДЕНИЕ

*Хабриева Т.Я.,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
вице-президент РАН, академик РАН,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Противодействие всевозможным видам коррупционных проявлений — важнейшее условие построения эффективных экономик и благосостояния государств, сохранения социальной стабильности. Отличительной чертой современного этапа международного сотрудничества в противостоянии коррупции является создание международных антикоррупционных стандартов как одного из сегментов международно-правового регулирования противодействия коррупции.

Институт законодательства и сравнительного правоведения, отмечающий в 2015 году свое 90-летие, вот уже более десяти лет проводит научные исследования правового и междисциплинарного характера в области противодействия коррупции, широко используя свои творческие достижения в свете национального законодательства, сравнительного правоведения и международного права. Важный организационный импульс научно-исследовательской деятельности в этом направлении был дан решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол заседания № 22), согласно которому Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации было поручено осуществлять функции Междисциплинарного центра по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Институт последовательно продолжает издание научных и научно-практических работ по широкому спектру актуальных проблем антикоррупционной политики. Данное монографическое исследование восполняет пробел в исследовании практики реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в Российской Федерации.

Основу книги составляют результаты междисциплинарных исследований, полученные учеными Института законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в течение последних лет. Среди наиболее значимых: определение эффективности национальных и международных антикоррупционных регуляторов, развитие отраслевых и межотраслевых методов анализа проблем противодействия коррупции, функционирование институциональных основ, исследование способов противодействия коррупционным отношениям, юридических технологий (включая правовой мониторинг, прогнозирование, экспертизу), а также практического применения¹.

Международные организации как универсального, так и регионального уровня (ООН, Совет Европы, ГРЕКО) ведут активную работу по формированию антикоррупционных стандартов. Заметную роль в этом процессе играет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), учрежденная на основе Конвенции от 14 декабря 1960 г.

В монографии раскрывается международно-правовой статус ОЭСР в контексте дискуссий о правосубъектности международных межправительственных организаций, которые ведутся со второй половины XX века. Важен вывод о функциональной зависимости

¹ См., например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12; Плохой О.А., Семилютина Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012; Правовые проблемы противодействия коррупции: материалы Международной научной конференции (Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М., 2012; Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012; Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найдено и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012 и др.

правосубъектности международной организации от ее юридической природы и демонстрация этой закономерности на конкретных примерах деятельности организационно-правовой структуры ОЭСР. Критично и разносторонне освещена роль оценочной деятельности ОЭСР в отношении соблюдения в российском законодательстве требований антикоррупционных стандартов ОЭСР. Аргументируется идея о том, что практика проведения оценок соответствия российского законодательства указанным стандартам в ряде случаев может восприниматься с оговорками о необходимости большего учета правовых традиций и специфики правовой системы нашей страны. Особенности международно-правового статуса данной международной межправительственной организации проявляются в процессе вступления в ее члены. Процесс присоединения России к ОЭСР раскрывается не только через анализ ее международно-правовых актов, но и российского законодательства, обеспечивающего выполнение требований как уставных документов ОЭСР, так и ряда ее стандартов, в том числе антикоррупционных.

Подходы ОЭСР к разработке содержания и механизмов имплементации собственных антикоррупционных стандартов значительно отличаются от подходов ООН, Совета Европы (ГРЕКО), других международных организаций, что объясняется историей формирования антикоррупционной правовой стратегии ОЭСР и спецификой содержания ее функций. Первоначально организация сосредоточила усилия на разработке рекомендаций, принятие которых предшествовало подготовке базового документа по противодействию коррупции в ОЭСР – Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

В предлагаемой вниманию читателя монографии дана подробная характеристика международно-правовой природы различных актов, принимаемых органами ОЭСР и ее государствами-членами, проиллюстрировано их значение для реализации политики этой организации и степень их воздействия на политику и законодательство государств-членов и государств-кандидатов в члены организации. Роль рекомендательных актов ОЭСР, принятых еще в доконвенционный период, не ограничивалась их косвенным воздействием на поведение заинтересованных государств-членов, не менее важным явилось формирование собственной системы антикоррупционных мер, получившей развитие в дальнейшей правотворческой деятельности организации.

Важным этапом в формировании собственных антикоррупционных стандартов ОЭСР стала разработка и принятие базовой конвенции в 1997 году, ставшей одним из первых международных договоров в сфере противодействия коррупции. В работе выявлены тонкие грани взаимодействия национального законодательства и международного права в формировании антикоррупционных стандартов ОЭСР. Импульсом к принятию данной Конвенции послужил Закон США о борьбе с практикой коррупции за рубежом 1977 года, который поставил американские компании, действующие за рубежом, в неравные конкурентные условия с их зарубежными партнерами. Такой перекос в правовом регулировании мог быть исправлен только на межгосударственном уровне, что и предопределило активность США в ОЭСР.

В свою очередь, принятие Конвенции ОЭСР в 1997 году вызвало волну законодательных изменений в государствах — членах ОЭСР, и этот процесс продолжается по настоящее время. Авторами подробно проанализировано содержание Конвенции, дана развернутая характеристика важнейших международно-правовых обязательств в сфере борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (криминализация подкупа иностранных должностных лиц, ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, определение юрисдикции в отношении подкупа иностранных должностных лиц и др.).

Деятельность ОЭСР после принятия Конвенции 1997 года получает воплощение в новых концептуальных идеях, сформулированных в монографии применительно к характеристике правовых взаимосвязей, складывающихся в обширном нормативном антикоррупционном комплексе организации. В этих целях выдвигается идея целостности такого комплекса, выраженная в категории взаимосвязанности рекомендательных актов и конвенционных положений, что позволяет рассматривать антикоррупционные стандарты ОЭСР как явления сложной юридической природы. Это не снижает их регулирующего воздействия на законодательство государств — членов ОЭСР. При этом исследователи придерживались достаточно широкого взгляда на содержание антикоррупционных стандартов ОЭСР, не ограничившись заключением о высокой степени их внутренней интегрированности.

В работе обоснован вывод о том, что Конвенция ОЭСР 1997 г. в настоящее время является частью более широкого международно-пра-

вового комплекса, включающего конвенции Совета Европы, а также Конвенцию ООН против коррупции. Они взаимно дополняют друг друга, что, возможно, позволяет утверждать о появлении тенденции к универсализации международно-правовых антикоррупционных стандартов.

Важное место в разработке и реализации антикоррупционной политики ОЭСР занимает деятельность органов ОЭСР (Совета, Комитета содействия развитию, Рабочая группа), каждый из которых в рамках своей компетенции разрабатывает нормативные меры воздействия на практику государственного управления государств-членов. В монографии подробно исследованы международно-правовые основы и формы реализации указанных полномочий органами ОЭСР. Особое внимание уделено формам и результатам проведения мониторинга выполнения положений Конвенции ОЭСР, в том числе осмысливаются правовая природа «мониторинговых рекомендаций» Рабочей группы, их значение в правовой системе Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений международного сотрудничества государств по противодействию коррупции является разработка и принятие антикоррупционных международных договоров, которые содержат императивные предписания, обязывающие государств-участников имплементировать их положения в свое национальное законодательство. По мере развития международного противодействия коррупции, вовлечения в него все большего количества международных организаций и иных межгосударственных объединений актуальным становится концептуальное обоснование более широкого понятия имплементация международных антикоррупционных стандартов.

Кроме того, требует дальнейшего изучения и развития концепция имплементационных антикоррупционных мероприятий, включающая, по мнению авторов монографии, широкий набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, а также принципов их функционирования, антикоррупционных ориентиров правового развития государств и совершенствования их законодательства. Вместе с тем имплементация международных антикоррупционных стандартов не свободна от недостатков, она сталкивается с серьезными правовыми проблемами, которые детально рассмотрены в монографии. Их преодоление может способствовать реализации международно-правовых стандартов в России с учетом и на основе национальных интересов нашего государства.

Российская Федерация присоединилась к Конвенции в соответствии с Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»¹. С момента вступления в силу для Российской Федерации Конвенция стала составной частью ее правовой системы и получила приоритет применения по отношению к российскому законодательству в случае коллизий.

В настоящее время правовой механизм исполнения международных правовых обязательств Российской Федерации в целом создан, хотя потенциально нуждается в совершенствовании по ряду причин, которые подробно рассмотрены в монографии. Остается много вопросов теоретического и прикладного характера о применении рекомендаций и рекомендательных актов ОЭСР в условиях правовой системы России.

При анализе специфики международных антикоррупционных стандартов ОЭСР и возможности ее учета при реализации в Российской Федерации обращается внимание на одну важную проблему, которая ранее не получала отклика в отечественной правовой науке. Речь идет о своего рода культурологических различиях в понимании видов и значения коррупционных практик, подвергшихся запрету в Конвенции ОЭСР 1997 г. и иных связанных с ней международных актах (рекомендациях), например запрет вычитания взяток из суммы налогооблагаемого дохода. Однако, это не должно быть препятствием для имплементации соответствующих положений антикоррупционных стандартов ОЭСР в российской правовой системе.

В работе анализируются наиболее признанные способы имплементации антикоррупционных конвенционных положений ОЭСР, к которым относятся инкорпорация, рецепция и отсылка, и их использование в совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики. Читатель найдет в монографии и сравнительно-правовой анализ механизмов имплементации ряда государств – участников конвенции ОЭСР (Канады, Финляндии, Греции, Колумбии и др.), оценки различных классификаций правоприменения антикоррупционных стандартов ОЭСР в отдельных странах и группах стран, а также авторскую модель правовых индикаторов оценки антикоррупционной активности международных межправительственных организаций.

¹ СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 622.

Исследование имплементационных моделей антикоррупционных стандартов ОЭСР завершается сравнительно-правовым анализом оценочных антикоррупционных механизмов международных межправительственных организаций. Во главу угла поставлено изучение опыта, накопленного ООН, что определяется как высоким международным авторитетом данной международной организации, так и широким спектром актов, методик, механизмов, разработанных в сфере оценки соблюдения международных антикоррупционных обязательств. Уделено внимание и оценочным механизмам Совета Европы, Европейского Союза, Группы двадцати, что в итоге позволило выделить концептуальные подходы к методике оценки выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции, которая может быть использована для осуществления взаимодействия России с мониторинговыми и оценочными механизмами различных международных межправительственных организаций.

Логичным и необходимым объектом исследования в монографии стал анализ правовых проблем, сопровождавших процесс подготовки Российской Федерации к обретению членства в ОЭСР и присоединения нашей страны к Конвенции ОЭСР 1997 г. Важнейшая из них состояла в том, чтобы обеспечить в процессе адаптации российского законодательства к антикоррупционным стандартам ОЭСР адекватность сохранения национальных правовых традиций при использовании зарубежного опыта, а также согласование международных обязательств по Конвенции против коррупции с положениями иных антикоррупционных конвенций, к которым Россия присоединилась ранее.

В монографии подробно проанализированы изменения, внесенные в российское законодательство в связи с присоединением к Конвенции ОЭСР 1997 г., и даны оценки перспективам их дальнейшего совершенствования. В связи с этим затронуты наиболее «болезненные» вопросы применения отдельных антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве, с учетом трудностей совмещения отдельных положений указанной Конвенции и российской правовой традиции. К таким темам отнесены: криминализация обещания и предложения взятки, посредничества во взяточничестве, обещания, предложения или предоставления неправомερных немущественных преференций иностранному должностному лицу и ряд иных вопросов уголовно-правового характера. Сама научная постановка данных проблем обязывает ко многому. Во всяком слу-

чае, несмотря на известные обстоятельства конъюнктурного характера, осложнившие отношения России и ОЭСР, следует приветствовать проведение дискуссий и более глубоких доктринальных исследований по затронутым проблемам.

В работе раскрываются различные грани международных антикоррупционных стандартов, выявляются их сильные и слабые стороны. Это дает основание, по меньшей мере, предположить отсутствие единства мнений ученых и практиков относительно безусловной эффективности и полезности таких стандартов как новейшего достижения сотрудничества государств; оптимальных способов их имплементации в национальное право.

Исследование позволяет сделать следующие выводы:

— по сравнению с антикоррупционными стандартами других международных организаций стандарты ОЭСР, направленные на противодействие коррупции, отличаются дифференцированностью и детализацией. В связи с этим можно прогнозировать большую результативность не только в их имплементации в национальном законодательстве, но и в правоприменительной практике;

— ОЭСР концентрирует существенные усилия на продвижении и популяризации собственных антикоррупционных стандартов, настаивая на недопущении их фрагментации при имплементации в национальное законодательство, что создает условия для возможных коллизий со стандартами других международных организаций;

— практика ОЭСР в части внедрения антикоррупционных стандартов с использованием потенциала актов «мягкого права» не всегда в полной мере отвечает интересам Российской Федерации, что затрудняет их адаптацию в отечественной правовой системе.

Изучение понятия и содержания международных антикоррупционных стандартов, разрабатываемых различными международными организациями, в контексте сравнительно-правового анализа антикоррупционных стандартов ОЭСР, равно как и глубокий анализ проблем и способов их имплементации в российское законодательство, весьма актуальны для отечественной теории и практики противодействия коррупции. Они представляют определенный интерес для других стран, заявивших о своем стремлении в ОЭСР, которые имеют схожие правовые традиции.

Монография дает возможность продолжить дискуссию и расширить круг проблем для разработки научных основ имплементации международных антикоррупционных стандартов в отечественную правовую систему. Результаты исследования могут быть использова-

ны в целях выполнения Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы¹ в части создания теоретической базы для реализации в Российской Федерации рекомендаций международных антикоррупционных организаций с учетом особенностей ее правовой системы.

¹ Подпункт «е» пункт 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015, утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226.

Глава I

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

§ 1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОЭСР И ИСТОРИЯ ЕЕ СОЗДАНИЯ

*А.А. Каширкина,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

Сотрудничество государств в современном мире является одной из базовых составляющих международных отношений и опорой международного права. Принцип сотрудничества государств как общепризнанный принцип международного права неразрывно связан с другим императивным принципом — принципом соблюдения международных обязательств (*pacta sunt servanda*). Наиболее отчетливо оба эти принципа проявляются в работе международных межправительственных организаций (далее — ММПО), которые благодаря полномочиям, делегированным государствами руководящим органам международных организаций, принимают решения, обязательные для всех государств-участников, а также заключают международные договоры, являющиеся в настоящее время основным источником международного права. На международной арене функционирует большое количество международных межправительственных организаций, занимающихся самыми различными вопросами международного сотрудничества: от ОЭСР до Международной антикоррупционной академии, которая также имеет статус международной межправительственной организации.

Радиус действия современных международных межправительственных организаций и диапазон их правового охвата также весьма разнообразны: от универсальной, занимающейся вопросами поддержания мира и безопасности на всей планете Организации Объединенных Наций до региональных организаций определенного географического района: Европейский Союз, ОАГ, АТЭС, ЛАГ, АСЕАН и др.

В структурном отношении современное международное сообщество представляется в определенной степени гетерогенным. Дей-

ствительно, в целом оно состоит, с одной стороны, из государств, а с другой — из международных или, лучше сказать, межправительственных организаций. Среди членов международного сообщества государства имеют весьма большое значение, они и в настоящее время выступают как основные действующие лица на сцене международной жизни¹. Международные отношения в период глоболизирующихся связей в международном сообществе немыслимы без таких *globalplayers*, которые «однажды начнут играть действительную роль в политике, чтобы способствовать транснациональной интеграции и брать на себя ответственность за все более плотное сплетение международных организаций, конференций, практик»².

В XXI веке международные организации являются активными участниками международных отношений. «Вопрос о международной организации, или об устройстве совместной и коллективной жизни государств, относится к самым трудным, но и важным вопросам в области науки о государстве. Его справедливо называют конечной проблемой международного права»³. Как отмечал еще в начале прошлого века А. Ященко, «история человечества представляет собой величественную картину постепенного объединения людей, неустанного роста политической организованности»⁴.

В то же время следует заметить, что на рубеже XX—XXI вв. международные экономические отношения государств приобрели совершенно новое качество. Одновременно происходящие процессы глобализации мировой экономики в разных уголках земного шара сопровождаются регионализацией — экономическим сближением государств по территориальному признаку. При этом экономический регионализм наиболее отчетливо проявляется в двух основных формах: экономическом сотрудничестве и региональной интеграции. В мире существует 240 интеграционных объединений. Но экономических в полном смысле этого слова объединений или союзов среди них не так много; самые известные — Европейский Союз, североамериканский НАФТА, южноамериканский МЕРКОСУР⁵.

¹ См.: Кольяр К. Международные организации и учреждения. М., 1972. С. 27—28.

² Хабермас Ю. Расколотый Запад. М., 2008. С. 26.

³ Камаровский Л. Обзор современной литературы по международному праву. М., 1887. С. 253.

⁴ Ященко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М., 1909. С. 350.

⁵ См.: Мишальченко Ю.В., Белоусов С.Н., Гудалов Н.Н. Государства ЕЭП: Дела. Проблемы. Планы // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 55.

Особое место в современной международной системе занимает ОЭСР. По своей юридической природе она представляет собой международную межрегиональную экономическую организацию стран с развитой экономикой регионов Европы, Северной Америки и Тихоокеанского бассейна¹.

Так, ОЭСР как международная межправительственная организация учреждена в соответствии с Конвенцией об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г. (далее — Конвенция ОЭСР). Вместе с тем предшественником ОЭСР с 1948 г. по 1961 г. являлась Организация европейского экономического сотрудничества, координировавшая помощь пострадавшим от Второй мировой войны европейским странам. История этой международной межправительственной организации началась с того, что в июне 1947 г. по инициативе британского и французского министров иностранных дел была созвана межправительственная конференция.

По итогам конференции 16 ее участников (Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Греция, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция, Швейцария, Швеция) учредили Комитет по европейскому экономическому сотрудничеству. В задачи Комитета входили подготовка и представление заинтересованным государствам четырехгодичного плана восстановления европейской экономики. Комитету вменялась в обязанность оценка предполагаемого размера американской денежной помощи, необходимой для преодоления кризиса западноевропейской экономики. В рамках Комитета для детальной проработки вопросов создавались вспомогательные комиссии.

Политическим центром принятия решений в организации являлся Исполнительный комитет из представителей пяти государств (Великобритания, Франция, Италия, Нидерланды и Норвегия), в котором доминировали первые два государства. Подготовленный Комитетом доклад в силу разногласий между его участниками (прежде всего, по поводу интеграции, создания таможенного союза, будущего статуса Германии и создания межгосударственной организации для контроля за эффективным распределением и использованием финансовых ассигнований плана Маршалла) вызвал недовольство США. Поиски взаимоприемлемых форм продолжались.

В итоге был достигнут компромисс, и в апреле 1948 г. государства, участвовавшие в деятельности Комитета, учредили Организацию

¹ См.: Чжин Ю. Международно-правовые вопросы деятельности Организации экономического сотрудничества и развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 2.

европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС). В 1950 году к ОЕЭС присоединилась ФРГ, в 1958 г. — Испания. США и Канада с 1950 г. стали ассоциированными членами этой организации¹.

В последнее время своего существования ОЕЭС предпринимала активные действия, направленные на стимулирование экономического сотрудничества между государствами-участниками посредством либерализации торговли и создания системы многосторонних расчетов. Мероприятия ОЕЭС по восстановлению конвертируемости валют привели к созданию в 1950 г. Европейского платежного союза и заключению в 1956 г. Европейского валютного соглашения. Кроме того, в 1950 г. был принят кодекс либерализации торговли, который значительно снизил количественные ограничения в торговле между странами-участниками².

С точки зрения исторического развития ОЭСР следует отметить, что участниками Конвенции ОЭСР в 1960 г. были 20 государств: Республика Австрия, Королевство Бельгия, Канада, Королевство Дания, Французская Республика, Федеративная Республика Германия, Королевство Греция, Республика Исландия, Ирландия, Итальянская Республика, Герцогство Люксембург, Королевство Нидерландов, Королевство Норвегия, Португальская Республика, Испания, Королевство Швеция, Швейцарская Конфедерация, Турецкая Республика, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки.

В настоящее время в состав ОЭСР входят уже 34 государства, среди которых, помимо 20 государств, ее основавших, также Австралия, Венгрия, Израиль, Корея, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Словакия, Словения, Финляндия, Чехия, Чили, Эстония и Япония.

Таким образом, состав государств — участников ОЭСР достаточно широкий и включает в себя страны, располагающиеся по всей планете, с различным уровнем экономического развития, самобытными культурными традициями, особенностями правовых и общественно-политических систем.

Отметим, что концептуальные основы современного расширения ОЭСР заложены в Стратегии расширения и охвата, подготовленной в соответствии с докладом Председателя глав делегаций Рабочей группы по стратегии расширения Сейчиро Нобору³.

¹ См. подробнее: Калиниченко П.А. Комментарий к Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/oecd.htm

² URL: http://oecdru.org/oecd_sys.html

³ URL: <http://www.oecd.org/globalrelations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>

Так, согласно указанной Стратегии сформулированы специальные критерии, на основании которых производится отбор потенциальных государств-членов для вступления в ОЭСР:

- общность подходов (Like-mindedness);
- значимость на международной арене (Significant player);
- взаимная выгода (Mutual benefit);
- глобальные соображения (Global considerations).

Указанные критерии определяют в первую очередь необходимый экономический уровень государств, претендующих на членство в ОЭСР, а также наличие соответствующе развитых демократических институтов, эффективного законодательства и правоприменительной практики. В связи с этим одним из важнейших направлений деятельности ОЭСР является оценка государств — членов ОЭСР, а также государств-наблюдателей, претендующих на вступление в ОЭСР, в части реализации ими международно-правовых норм, закрепленных в различных Конвенциях ОЭСР. В частности, визиты стран-оценщиков предусмотрены в соответствии с выполнением Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. Российская Федерация с момента присоединения к указанной Конвенции в соответствии с Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ является государством, оценка имплементационного законодательства которого на предмет реализации данной Конвенции осуществляется странами-оценщиками, входящими в Рабочую группу ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, по фазам — специальным периодам, опосредующим конкретный этап оценки при осуществлении Россией определенных имплементационных мероприятий по реализации положений указанной антикоррупционной Конвенции ОЭСР. Данные вопросы целесообразно рассмотреть в отдельном параграфе настоящей работы.

Возвращаясь к анализу правового статуса ОЭСР, подчеркнем, что центральные направления ее деятельности опосредованы через поставленные перед данной организацией цели и задачи. Так, в соответствии со ст. 1 Конвенции ОЭСР целью данной международной межправительственной организации является обеспечение политик, направленных:

- на достижение высокого устойчивого экономического роста и уровня занятости, повышение стандарта жизни в государствах-членах при сохранении финансовой стабильности, а также содействие развитию мировой экономики;

- содействие дальнейшему экономическому подъему в государствах-членах, а равно и развивающихся странах;
- содействие расширению мировой торговли на взаимной недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

Исходя из содержания одной из основополагающих статей Конвенции, определяющей те сферы, в которых сотрудничают государства-участники, можно сделать вывод, что экономические аспекты являются преобладающими и предопределяющими для всего взаимодействия государств в рамках ОЭСР.

Это подтверждается и ст. 2 Конвенции, которая устанавливает, что для достижения целей ОЭСР государства-члены соглашаются с тем, что они будут как на индивидуальной, так и на коллективной основе:

- обеспечивать эффективное использование своих экономических ресурсов;
- обеспечивать развитие своих ресурсов в научной и технологической сфере, поощряя исследования и гарантируя профессиональное обучение;
- проводить политику, нацеленную на достижение экономического роста, внутренней и внешней финансовой стабильности и позволяющую избежать развития, которое может подвергнуть опасности их экономики или экономики других стран;
- прилагать усилия к снижению или отмене препятствий в обмене товарами и текущих платежах, а также к поддержанию и расширению процесса либерализации передвижения капитала;
- соответствующими средствами содействовать экономическому развитию как в государствах-членах, так и в развивающихся странах, в частности путем притока капиталов в эти страны, принимая во внимание важность технической помощи их экономикам и сохранение роста экспортных рынков.

Особо следует остановиться на ст. 5 Конвенции ОЭСР, которая прямо устанавливает, что для достижения своих целей Организация может:

- принимать решения, которые, если не предусмотрено иное, обязательны для всех государств-членов;
- давать рекомендации государствам-членам;
- заключать соглашения с государствами-членами, государствами, не являющимися членами и международными организациями.

В данном случае можно констатировать, что ОЭСР обладает международной правосубъектностью, имеет международную право-

и дееспособность, которая выражается в праве ОЭСР принимать как юридически обязательные для государств-членов решения, так и рекомендации, не имеющие обязательного характера, а также заключать от своего имени (либо под своей эгидой) международные договоры, причем не только с государствами, входящими в состав ОЭСР, но и с государствами, не являющимися ее членами, а также иными международными организациями.

Анализ международной договорной правоспособности ОЭСР позволяет сделать важный вывод о том, что, будучи закрепленной в Договоре об Организации экономического сотрудничества и развития в 1960 г., она была юридически отражена в указанном международном договоре почти за 26 лет до принятия Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, которая была принята 21 марта 1986 г. и до сих пор не вступила в силу из-за недостающего пока количества ратификаций или присоединений к указанной Конвенции, осуществленных государствами.

В связи с этим можно обоснованно полагать, что подход к международно-правовому статусу ОЭСР на момент заключения Договора об Организации экономического сотрудничества и развития, который стал для нее учредительным договором, по сути являлся для 1950–1960-х гг. весьма прогрессивным, а консенсус, к которому пришли государства при принятии указанного договора, заслуживает особой положительной оценки, поскольку дискуссии вокруг вопроса о правосубъектности международных организаций на тот период были чрезвычайно остры даже по базовым подходам, включая право ММПО на заключение международных договоров.

В настоящее время в доктрине международного права признано, что заключение международных договоров является той характеристикой международной правоспособности актора, которой наделены исключительно субъекты международного права. Именно заключение международных договоров наиболее отчетливо и рельефно выражает волю субъекта международного права, его намерения во взаимоотношениях с другими государствами и ММПО, а также деятельность по формированию международно-правовых норм. Хотя такое отношение к правоспособности международных организаций по заключению международных договоров получило свое признание далеко не сразу.

В 1935 году Гарвардский проект конвенции о праве договоров исключал из сферы ее применения соглашения международных организаций в силу их «анормального характера и трудности формули-

рования общих правил, которые могли быть применены к этому классу соглашений, несомненно являющихся договорами *sui generis*¹. А уже в 1950 г. Дж. Брайерли приходит к выводу, что в настоящее время невозможно игнорировать этот класс соглашений или видеть в их существовании аномальное явление международных отношений», и включает международные организации в сферу применения Конвенции о праве договоров, проект которой он представил в Комиссию международного права ООН.

На Венской конференции ООН по праву международных договоров при разработке проекта указанной конвенции делегация США, поддержанная представителями Англии, Италии, Австралии, Канады и др., предложила распространить конвенцию о праве договоров на соглашения, заключаемые международными организациями. Внесенная США поправка к ст. 1 Конвенции вызвала возражение ряда делегаций, в том числе СССР, Швеции, Франции, Уругвая, Чехословакии, Афганистана и др. Это объяснялось тем, что соглашения международных организаций имеют свою специфику, и поэтому принятие поправки США означало бы пересмотр всего проекта конвенции, разработанного Комиссией международного права, что могло сорвать работу конференции в целом. В результате американская поправка не была учтена, а проект ст. 1 Конвенции был принят пленарным комитетом конференции в редакции Комиссии международного права ООН².

Дискуссия по вопросу специфики международных договоров, заключаемых международными организациями, долгое время оставалась актуальной для отечественной и зарубежной науки международного права. Вопрос об источниках договорной правоспособности международных организаций являлся одним из главных вопросов при кодификации договорного права международных организаций как в рамках Комиссии международного права, так и на Конференции ООН 1986 г. по праву договоров между государствами и международными организациями или международными организациями³.

Тем не менее проделанный ММПО эволюционный путь развития не мог не привнести в теорию международного права убежденность в том, что международные организации, наделенные международной

¹ Цит. по: Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. С. 140.

² Там же. С. 141.

³ См.: Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988. С. 68–69.

правосубъектностью, по вопросам, определенным учредительными договорами этих организаций и подпадающим под их компетенцию, в строгом соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права могут заключать международные договоры с государствами или иными субъектами международного права.

В то же время необходимо понимать, что право международных организаций, в том числе по заключению международных договоров, качественно отличается от аналогичного права, присущего государствам как первичным субъектам международного права. Реализация договорной правоспособности международными организациями — процесс, являющийся также специфичным и во многом зависящим от уставной деятельности международной организации, поэтому международная правоспособность по заключению международных договоров международными организациями¹ должна рассматриваться применительно к каждой организации в отдельности в целях выявления особенностей, общих либо отличительных черт по сравнению с договорной правоспособностью государств.

Таким образом, «договорная правоспособность — наиболее убедительное свидетельство международной правосубъектности международных организаций. Общее международное право, как известно, не содержит норм, которые запрещали бы наделять международные организации качеством международной правосубъектности. Поэтому государства правомочны это делать. Но вопрос об объеме международных прав и обязанностей организации, как и вопрос об источниках ее договорной правоспособности, на практике решается порозному, применительно к каждой организации в отдельности»².

Следовательно, предусмотренная в Договоре об Организации экономического сотрудничества и развития 1960 г. международная правосубъектность ОЭСР является полной, имеющей все составляющие для выражения международной организацией своей воли на международной арене как субъектом международного права, которая ретранслируется, прежде всего, при заключении от имени организации международных договоров.

Что касается иных особенностей международно-правового статуса ОЭСР, то в соответствии со ст. 19 Конвенции ОЭСР ее правоспособность, включая привилегии, изъятия и иммунитеты, статус слу-

¹ Международная правоспособность международных организаций по заключению международных договоров нередко называется в науке международного права договорной правоспособностью.

² Шибаева Е.А., Поточный М. Указ. соч.

жащих и представителей государств — членов ОЭСР регламентируется Дополнительным протоколом № 2.

При этом Дополнительный протокол № 2 является достаточно лапидарным международно-правовым документом, устанавливающим, что ОЭСР должна обладать правоспособностью и она, ее должностные лица, а также представители государств-членов имеют право на привилегии, льготы и иммунитеты в соответствии со следующим порядком:

— на территории государств — членов Конвенции об Организации европейского экономического сотрудничества от 16 апреля 1948 г. правоспособность, привилегии, льготы и иммунитеты устанавливаются в порядке, предусмотренном в Дополнительном протоколе № 1 к указанной Конвенции;

— в Канаде правоспособность, привилегии, льготы и иммунитеты устанавливаются в соответствии с соглашением или договоренностями о правоспособности, привилегиях и иммунитетах, заключенными между Правительством Канады и ОЭСР;

— в США правоспособность, привилегии, льготы и иммунитеты устанавливаются в соответствии с указом от 27 июня 1950 г. № 10133 о международных иммунитетах Организации европейского экономического сотрудничества;

— в других местах правоспособность, привилегии, льготы и иммунитеты устанавливаются в соответствии с соглашением или договоренностями, заключаемыми между правительством соответствующей страны и Организацией¹.

Применительно к Российской Федерации следует отметить, что 8 июня 1994 г., основываясь на Конвенции ОЭСР и Дополнительном протоколе № 2, было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и ОЭСР о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации (далее — Соглашение).

Согласно ст. 2 рассматриваемого Соглашения ОЭСР признается Российской Федерацией в качестве межправительственной организации.

При этом в соответствии со ст. 3 правосубъектность ОЭСР включает в себя следующие полномочия:

- заключать договоры;
- приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им;

¹ URL: <http://www.oecd.org/general/supplementaryprotocolno2totheconventionontheoeecd.htm>

— возбуждать дела в суде;
— получать, хранить, передавать и использовать любые средства, валюту любого рода и ценные бумаги, которые ей необходимы для реализации ее целей и функций, а также иметь банковские счета на условиях не менее благоприятных, чем те, которые предоставлены любой другой межправительственной организации.

Кроме того, Соглашение между Правительством Российской Федерации и ОЭСР о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации регламентирует также вопросы судебного-процессуального иммунитета; неприкосновенности имущества, помещений и архивов; освобождения от налогов и сборов; привилегии в отношении связи; привилегии и иммунитеты представителей государств-членов и наблюдателей, должностных лиц и экспертов; привилегии и иммунитеты генерального секретаря, его помощников и заместителей и т.д.

Таким образом, ОЭСР, как это предусмотрено соответствующими международно-правовыми актами, является специализированной международной межправительственной организацией со всеми присущими данным субъектам международного права качественными характеристиками и атрибутами. В то же время согласно своей юридической природе ОЭСР имеет ярко выраженные отличительные особенности и характеристики, которые опосредуются главным образом через ее институциональные механизмы и компетенцию. То, что в основе создания ОЭСР лежит международный договор, заключенный более полувека назад, придает в настоящее время данной международной организации устойчивый и весьма сбалансированный характер, а постепенно увеличивающееся количество членов свидетельствует о возрастающем интересе государств к деятельности ОЭСР и о повышении ее престижа на международной арене.

В связи с этим следует отметить, что еще в XIX в. юристы-международники подчеркивали, что юридической базой международной организации является международный договор. П. Казанский писал по этому поводу, что в основе международной организации лежит межгосударственный договор, в большинстве случаев — группа договоров¹.

Как отмечает Х. Алварес, «международные организации — межправительственные образования, основанные в соответствии с договором, обычно состоящие из постоянного секретариата, пленарных

¹ См.: Казанский П. Всеобщие административные союзы государств. Т. I. Одесса, 1897. С. 173–174.

ассамблей, в которые входят все страны-участники, и исполнительные органы с более ограниченным участием — таков феномен двадцатого века, имеющий мало общего с ранними формами институционального сотрудничества, включая античные формы»¹. «Одним из главных признаков, отличающих международные организации от других правовых форм международного сотрудничества, — отмечает Н.Ю. Ерпылева, — является наличие у них постоянно функционирующего внутриорганизационного механизма, который присущ международной организации как институту независимо от ее юридической природы»².

Вместе с тем нельзя полностью согласиться с этим мнением, поскольку юридическая природа международной организации во многом определяет различные элементы ее правосубъектности, например влияет на объем и характер полномочий, делегированных государствами данной международной организации, определяет компетенцию, закрепленную в уставных документах, соответствующую ее целям и задачам.

Как справедливо отмечает Э.Х. Аречага, «государства пришли к согласию относительно превращения значительного и постоянно растущего числа международных межправительственных организаций в самостоятельные субъекты международного права»³. При этом, по справедливому мнению В. Чаплинского, необходимо помнить, что правосубъектность международных организаций имеет иную природу, чем правосубъектность государств⁴.

Таким образом, опираясь на отечественную и зарубежную доктрину международного права, можно отметить, что государства учредили ОЭСР в качестве международной межправительственной организации, функционирование которой направлено на взаимовыгодное развитие экономического взаимодействия, расширение мировой торговли, укрепление международных экономических отношений.

А.Д. Левашенко отмечает, что ОЭСР относится к категории международных экономических организаций и представляет собой в

¹ Alvarez J.E. International organizations: then and now // AJIL. Vol. 100. № 2. April 2006. P. 324.

² Ерпылева Н.Ю. Международный валютный фонд как институционный механизм регулирования международной валютной системы // Право и политика. 2007. № 1. С. 87.

³ Аречага Э.Х. Современное международное право. М., 1983. С. 256.

⁴ См.: Polish yearbook of International Law XXVII 2004–2005. Warszawa, 2006. P. 58.

первую очередь форум, где правительства различных государств могут выражать свою точку зрения, где вырабатываются единство подхода и соответствующие рекомендации по проведению экономической политики в отдельных странах. Данная международная организация обеспечивает в основном сбор информации, публикацию статистических данных и выработку рекомендаций¹.

Напомним, что в соответствии со ст. 5 Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития для достижения своих целей ОЭСР может осуществлять следующие полномочия:

- принимать решения, которые, если не предусмотрено иное, обязательны для всех государств-членов;
- давать рекомендации государствам-членам;
- заключать соглашения с государствами-членами, государствами, не являющимися членами и международными организациями.

При этом, если Организация единогласно не предусмотрит в особых случаях иное, решения принимаются, а рекомендации даются по общему согласию всех государств-членов. Каждое государство-член имеет один голос. Если государство-член воздерживается при голосовании по решению или рекомендации, то это не препятствует принятию такого решения или рекомендации при условии, что оно будет применяться ко всем другим государствам-членам, но не к воздержавшемуся государству-члену. Ни одно решение не является обязательным для государства-члена, пока оно не будет одобрено в соответствии с требованиями его конституционных процедур. Другие государства-члены могут согласовать, что такое решение будет временно применяться к ним (ст. 6).

Таким образом, учредительный международный договор ОЭСР предусматривает принятие как юридически обязательных решений, так и рекомендаций, имеющих характер пожеланий для государств-членов и не содержащих в себе международно-правовых обязательств.

В связи с этим следует отметить, что в случае вступления Российской Федерации в ОЭСР могут возникнуть проблемы правового характера, связанные с реализацией юридически обязательных решений.

Это обусловлено тем, что Конституция РФ не определяет место в правовой системе и порядок действия во внутригосударственных

¹ См.: Левашенко А.Д. Согласование международно-правовых и национальных норм как фактор вступления Российской Федерации в Организацию экономического сотрудничества и развития // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 120–129.

отношениях решений международных организаций и их органов. Так, ч. 4 ст. 15 предопределяет порядок применения международных договоров Российской Федерации и не разрешает вопросов, связанных с решениями международных организаций и их органов. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» также не касается вопросов, связанных с применением и имплементацией решений международных организаций и их органов. Специального нормативного правового акта, регламентирующего указанную сферу общественных отношений, в Российской Федерации не принято.

Таким образом, ввиду того что решения, принимаемые ОЭСР, не являются международными договорами, на них не распространяется действие ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и соответствующих положений Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». Вместе с тем подобного рода решения принимаются в соответствии с международным договором, а именно согласно Конвенции ОЭСР. Отсюда следует, что решения ОЭСР в случае вступления Российской Федерации в данную международную организацию будут входить в «ткань» национальной правовой системы и подлежать добросовестному исполнению со стороны компетентных органов публичной власти. В связи с этим на юридически обязательные решения ОЭСР распространяется действие принципа добросовестного соблюдения международных обязательств.

ОЭСР как международная межправительственная организация обладает собственной институциональной структурой, включающей в себя различные органы.

Так, в соответствии со ст. 7 Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития Совет, формируемый всеми государствами-членами, является органом, который принимает все акты Организации. Совет может заседать в составе министров или постоянных представителей государств-членов.

При этом Совет ежегодно назначает Председателя, который председательствует на заседаниях на уровне министров, и двух вице-председателей. Председатель может быть переизбран еще на один последующий дополнительный срок (ст. 8).

Также согласно ст. 9 рассматриваемой Конвенции Совет может учредить Исполнительный комитет и такие вспомогательные органы, которые могут быть необходимы для достижения целей Организации. Кроме того, в число полномочий Совета входит назначение на пятилетний срок Генерального секретаря, который осуществляет функции Председателя Совета на заседаниях на уровне постоянных пред-

ставителей. Генеральный секретарь содействует Совету всеми соответствующими способами и может направлять ему или любому другому органу ОЭСР предложения (ст. 10).

Необходимо особо отметить, что согласно ст. 11 Конвенции ОЭСР, принимая во внимание международный характер организации, Генеральный секретарь, заместитель Генерального секретаря и сотрудники не могут получать никаких инструкций от любого из государств-членов или любого из правительств или властей вне Организации. Указанная норма особо подчеркивает независимый, объективный и наднациональный характер функционирования ОЭСР, что повышает эффективность реализации решений, принятых в рамках ОЭСР, в правовых системах государств — членов ОЭСР.

Таким образом, ОЭСР совместно со своей предшественницей — Организацией европейского экономического сотрудничества, прошла большой эволюционный путь в своем развитии, а число ее государств-участников увеличилось с 20 до 34. Причем расширение численного состава ОЭСР произошло за счет государств, принадлежащих к различным регионам мира с дифференцированной структурой экономик, своеобразными общественно-политическими и правовыми системами. Российская Федерация в настоящее время является государством-наблюдателем в ОЭСР и, соответственно, не может использовать все те преимущества, которые предоставляет полноправное членство в рассматриваемой международной организации. Более того, вступление в ОЭСР представляет собой сложнейший политико-правовой процесс, связанный с большим массивом организационных мероприятий, а также разработкой новых нормативных правовых актов.

При этом с международно-правовой точки зрения ОЭСР относится к международным межправительственным организациям и не может рассматриваться в качестве международного интеграционного объединения, поскольку не подпадает под признаки, характеризующие международно-правовую модель интеграционного объединения. В то же время, полагаем, что при создании и современном функционировании ОЭСР не преследовала и не преследует цель усиленного интегративного сближения¹.

¹ Подробнее о понятии и характеристиках международно-правовой модели межгосударственного интеграционного объединения в современных условиях см.: Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография. М., 2012.

§ 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОЭСР

А.Н. Морозов,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук

Основные направления деятельности ОЭСР предопределяются компетенцией этой международной межправительственной организации, закрепленной в Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с международно-правовой доктриной и сложившейся практикой международные межправительственные организации должны осуществлять свою деятельность исключительно в тех пределах и объемах, которые государства-участники предусмотрели в учредительных документах соответствующей организации.

Основные направления деятельности международных организаций определяются международными договорами, заключаемыми государствами — членами организаций относительно делегированной государствами данным организациям международной правосубъектности. Этот правовой постулат, ставший классическим в настоящее время, в середине XX в. разделялся далеко не всеми советскими юристами-международниками. Так, Г.И. Тункин в 1970 г. указывал, что международная действительность такова, что далеко не все межправительственные международные организации являются субъектами международного права, а объем правосубъектности тех организаций, которые ею обладают, весьма различен. В то время такой подход был совершенно справедлив, однако на данном этапе «международная правосубъектность международных организаций является общепризнанной. Она закреплена во многих международных актах и стала институтом общего международного права»¹.

В западной доктрине международного права прошлого века в связи с консультативным заключением Международного суда ООН от 20 июля 1962 г. по вопросу о расходах Организации Объединенных Наций получила развитие концепция так называемой имманентной правосубъектности, или имманентной компетенции, международных организаций. Представители этой концепции считают, что между-

¹ Цит. по: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2007. С. 30.

народные организации являются субъектами международного права на основании общего международного права так же, как государства, и правосубъектность присуща каждой международной организации в таком же объеме, в каком она присуща государствам. Учредительный документ международной организации, согласно этой концепции, имеет лишь то значение, что она может ограничить эту свойственную любой международной организации правосубъектность в соответствии с целями организации¹.

Таким образом, современное международное право и практика функционирования государств в рамках международных межправительственных организаций исходят из того, что такого рода организации, как субъекты международного права, осуществляют свою деятельность по тем направлениям, которые определены в международно-правовых актах, устанавливающих их компетенцию. При этом расширение или сужение сфер деятельности той или иной международной организации может осуществляться как посредством внесения изменений в учредительные международные договоры, так и посредством формирования международно-правовых обычаев на основе практики государств, признаваемых в качестве таковых.

Применительно к имманентной, или подразумеваемой, компетенции международной организации следует отметить, что, на наш взгляд, осуществление такой компетенции возможно лишь в случае согласия всех государств-участников соответствующей международной организации. Вместе с тем с точки зрения практического функционирования международных организаций, подходя к этому вопросу прагматически, соответствующие коррективы, например по расширению деятельности соответствующей организации, необходимо вносить в учредительные документы с тем, чтобы нивелировать возможные коллизии и недопонимание между государствами-участниками.

Применительно к ОЭСР следует отметить, что направления деятельности этой международной межправительственной организации предопределены ее целями, в числе которых:

- а) достижение высокого устойчивого экономического роста и уровня занятости, повышение стандарта жизни в государствах-членах при сохранении финансовой стабильности, а также содействие развитию мировой экономики;
- б) содействие дальнейшему экономическому подъему в государствах-членах, а равно и развивающихся странах;

¹ См.: Seyersted F. International personality of Intergovernmental Organisations // *Indian Journal of International Law*. 1964. № 1. P. 19, 48.

в) содействие расширению мировой торговли на взаимной недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами (ст. 1).

Таким образом, направления деятельности ОЭСР простираются в экономическом направлении, причем в широком понимании этой категории.

Основные направления деятельности ОЭСР реализуются посредством директоров, входящих в Секретариат:

Директорат экономики, в компетенции которого:

- анализ тенденций и перспектив развития мировой экономики в целом и государств — членов ОЭСР в частности;
- составление ежегодных обзоров экономической деятельности и политики каждого государства-члена;
- выработка рекомендаций и наблюдение за проведением структурных реформ в государствах-членах;
- выработка рекомендаций по вопросам сотрудничества в валютно-финансовой области;
- анализ экономических связей между государствами — членами ОЭСР, а также между ними и другими государствами;

Директорат статистики:

- сбор статистической информации в странах-членах;
- подготовка статистических публикаций;
- развитие новых статистических методов для исследований в области национальных счетов, поставки и использования энергии, прикладных научно-исследовательских разработок, окружающей среды и сферы услуг;
- анализ эффективности статистических исследований;

Директорат экологии:

- определение практических мер с целью взаимной увязки экономических решений и решений в области охраны окружающей среды;
- анализ взаимосвязи между энергетикой и охраной окружающей среды;
- исследование причин, препятствующих распространению экологически чистых технологий;
- вопросы влияния на здоровье людей и окружающую среду производства промышленных, в том числе химических товаров, а также аварий в промышленности;
- соотношение градостроения и окружающей среды;

Директорат содействия развитию:

- выработка мер с целью содействия развивающимся странам в обеспечении устойчивого экономического роста;

– вопросы увеличения объема и повышения эффективности помощи развивающимся странам;

– проблемы интеграции развивающихся стран в мировую экономику;

– вопросы гармонизации политики государств — членов Организации в отношении развивающихся стран;

Директорат торговли:

– выработка рекомендаций с целью совершенствования системы открытой мировой торговли и устранения протекционизма;

– составление периодических обзоров мировой торговли;

– вопросы укрепления торговых связей с развивающимися странами;

– проблемы участия стран Центральной и Восточной Европы в мировой торговле;

– устранение ограничений в торговых отношениях;

Директорат финансов, налогов и предприятий:

– вопросы содействия структурным реформам в области финансов;

– выработка процедур в области финансового сотрудничества (либерализация движения капиталов, прямые иностранные инвестиции), определение условий для создания благоприятного инвестиционного климата;

– проблемы содействия сотрудничеству между национальными налоговыми администрациями;

– вопросы сотрудничества в области туризма;

Директорат науки, технологии и промышленности:

– анализ взаимосвязи между наукой, технологией, экономикой и обществом;

– исследование макроэкономических основ технологической и промышленной политики государств-членов;

– изучение различных аспектов экономической политики стран-членов в интересах развития конкуренции;

– проблемы структурной перестройки в области морского транспорта и кораблестроения;

Директорат образования, занятости, труда и социальных вопросов:

– исследование проблем занятости и совершенствования рынка рабочей силы;

– анализ систем пенсионного обеспечения, охраны здоровья и помощи нетрудоспособным категориям;

– проблемы взаимосвязи между образованием и экономическим развитием;

- вопросы социальной справедливости в получении образования;
- изучение взаимосвязи между социальной политикой, рынком рабочей силы, образованием и подготовкой кадров;

Директорат продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства:

- наблюдение за политикой государств-членов в области сельского хозяйства;
- составление обзоров по вопросам рыболовства;
- анализ структурных реформ в сельском хозяйстве и рыболовстве;
- составление оценок эффективности содействия сельскохозяйственному сектору;
- рыночные прогнозы по основным сельскохозяйственным товарам.

Служба государственного управления осуществляет следующие полномочия:

- анализ эффективности госсектора;
- вопросы взаимосвязи между выработкой государственной политики и ее реализацией, составление обзоров по вопросам эффективности правительственных механизмов, ответственных за основные виды ресурсов (финансы, народонаселение, технология);
- сопоставление данных о государственных службах государств-членов.

В компетенцию *Службы развития территорий* входят следующие вопросы:

- изучение влияния роста городов на состояние рынка и развитие экономики;
- изучение влияния развития городов и сельской местности на увеличение занятости;
- анализ воздействия городского и сельского развития на структурные сдвиги в экономике;
- анализ влияния политики развития городов на состояние окружающей среды¹.

Таким образом, возможно резюмировать, что помимо экономических вопросов, в число направлений деятельности ОЭСР входят такие сферы, как государственное управление, образование, социальные вопросы, экология, финансы и т.д.

Кроме того, основная деятельность ОЭСР осуществляется в комитетах и рабочих группах, общая численность которых превышает 150.

¹ URL: <http://www.mid.ru/nsdipecon.nsf/fc2e4121e6d9ec5343256a0c003fb7d2/86ae99ebe7c21c0f43256a29003c4dea?OpenDocument>

Так, в настоящее время Российской Федерации предоставлен статус наблюдателя, в частности, в следующих рабочих органах:

Комитет по обзорам экономического положения и развития;

Комитет по стали;

Комитет по научно-технической политике, в том числе:

– Рабочая группа по биотехнологии;

– Группа национальных экспертов по научно-техническим индикаторам;

– Форум «Меганаука»;

Комитет по образованию;

Комитет по занятости, труду и социальным вопросам.

Комитет по законам и политике в области конкуренции, в том числе:

– Рабочая группа по конкуренции и международной торговле;

– Рабочая группа по конкуренции и регулированию;

– Рабочая группа по сотрудничеству между странами-членами по вопросам влияния ограничительной деловой практики на международную торговлю;

Комитет по рыболовству;

Рабочие группы Комитета по сельскому хозяйству:

– по зерновым культурам, животным кормам и сахару;

– по мясу и молочным продуктам;

Рабочая группа Совета ОЭСР по судостроению;

Рабочая группа Комитета по политике в области охраны окружающей среды по гармонизации наблюдения за нормативной деятельностью в биотехнологии;

Комитет по морскому транспорту;

Комитет по политике в области информации, компьютеров и связи;

Комитет по налоговым вопросам;

Комитет по промышленности, в том числе:

– Рабочая группа по малым и средним предприятиям;

– Рабочая группа по политике регионального развития;

– Рабочая группа по промышленной статистике;

Комитет Агентства ОЭСР по ядерной энергии по безопасности ядерных установок;

Комитет Агентства ОЭСР по ядерной энергии по нормативной деятельности в ядерной области¹.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Российской Федерации в

¹ URL: <http://oecd.ru.org/rusweb/rusfeder/3/listofcommittees.htm>

Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок» Российская Федерация является членом указанной рабочей группы.

С учетом проведенного анализа нормативно-правовой базы ОЭСР и практики ее функционирования, можно выделить следующие **основополагающие направления деятельности** рассматриваемой международной организации:

- координация макроэкономической политики, включая разработку концептуальных подходов к валютной и бюджетной политике;
- структурная политика, направленная на выработку рекомендаций по своевременному и оперативному реагированию государств-членов на изменения в мировой экономике;
- проблема государственных расходов социального характера (образование, здравоохранение, пенсии и т.д.);
- вопросы обеспечения функционирования рынка и разработка инструментов регулирования предпринимательской деятельности;
- международная торговля, включая вопросы борьбы с протекционизмом;
- вопросы, связанные с иностранными инвестициями;
- энергетическая политика;
- информационно-коммуникационные технологии и т.п.;
- охрана окружающей среды;
- сельское хозяйство;
- сотрудничество с развивающимися странами.

Также необходимо отметить, что отдельным важнейшим направлением в деятельности ОЭСР является борьба с коррупцией, осуществляемая в соответствии с Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г. В настоящее время участниками Конвенции являются 40 государств, что говорит о значимости антикоррупционного сотрудничества под эгидой ОЭСР¹.

Включение указанной Конвенции в число направлений деятельности ОЭСР обусловлено тем, что взяточничество получило широкое распространение при ведении международных деловых операций, в том числе в торговле и сфере инвестиций, что вызывает серьезную озабоченность морального и политического характера, подрывает принципы надлежащего государственного управления и препят-

¹ Сведения о государствах, ратифицировавших Конвенцию, см. на официальном сайте ОЭСР: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconventionratification.pdf>

ствует экономическому развитию, а также ведет к искажению условий международной конкуренции (преамбула Конвенции).

Деятельность ОЭСР по осуществлению антикоррупционного международного сотрудничества побудила другие международные организации (такие, как Совет Европы, Организация американских государств, Европейский Союз, Организация Объединенных Наций и многие другие) предпринять действия, направленные на борьбу с коррупцией. Международное сотрудничество в масштабах всей планеты крайне важно, и в нем должны участвовать все силы — национальные правительства, представители деловых кругов, профсоюзы и неправительственные организации, а также общественность¹.

Эта работа ОЭСР является основной в сфере международного права. В ней используются относительно недавно разработанные методы мягкого права, заимствованные из методик, ориентированных на распространение и отслеживание соблюдения норм защиты прав человека, появившихся в 1970-х гг., а в последние годы — заимствованные у так называемых Специальных групп, занимающихся вопросами транснациональной экономической и организованной преступности, в сочетании с методами, применяемыми в рамках процедур вступления в члены международных организаций. Располагая такими инструментами, ОЭСР в течение короткого времени разработала методiku составления проектов, введения в действие и отслеживания соблюдения правовых норм в масштабах всего мира. Совершенствование норм 1994 г. происходило до марта 1997 г., однако трансформация мягкого права в жесткое в виде Конвенции 1997 г. о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций (Приложение I) потребовала всего лишь еще несколько месяцев, оставшихся до конца 1997 г. Темпы работ продолжали нарастать. Конвенция 1997 г. о борьбе с дачей взяток вступила в силу в феврале 1999 г. после того, как была ратифицирована шестью ведущими странами. К февралю 2000 г. уже 20 стран ратифицировали данную Конвенцию и ввели в действие соответствующее законодательство. Вскоре к ним присоединятся еще несколько стран².

Рассматриваемая Конвенция ОЭСР является предпосылкой для восстановления атмосферы здоровой конкуренции в коммерческой среде. Благодаря этому международному договору, помимо решения проблемы справедливых условий торговли, каждый, кто ведет бизнес

¹ Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией // OECD. 2001. С. 7.

² Там же. С. 71.

за границей, получит выгоду от существенного сокращения крупных незаконных платежей, перечисляемых в ту или иную страну. Граждане таких государств, а также инвесторы выиграют от претворения в жизнь принципа «главенства закона», а также от лучших экономических и социальных условий и в конечном счете от демократии¹.

Таким образом, Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок встроена в систему международно-правового регулирования сотрудничества государств в рамках ОЭСР. В связи с этим следует отметить, что Российская Федерация является государством — участником Конвенции, поскольку присоединилась к ней согласно Федеральному закону от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», но вместе с тем не входит в состав самой Организации. Это, в свою очередь, с одной стороны, позволяет использовать эффективные антикоррупционные инструменты, выработанные в ОЭСР, но с другой — затрудняет использование механизмов ОЭСР, которые доступны государствам-членам, причем не только с правовой, но и политической точки зрения.

Важность антикоррупционной программы ОЭСР определяется тремя моментами: во-первых, она может немедленно сократить поток коррупционных платежей; во-вторых, она сыграла роль катализатора и способствовала существенному изменению политики в последнее время; в-третьих, она могла бы служить прецедентом для разработки норм управления в глобальных масштабах².

В настоящее время в сферу деятельности ОЭСР входят следующие направления противодействия коррупции:

- борьба с подкупом иностранных публичных должностных лиц;
- запрет на налогообложение взяток;
- борьба с коррупцией при осуществлении поставок для государственных нужд;
- запрет на подкуп в целях получения экспортных кредитов³.

¹ См.: Камназаров М.М., Сарсенов А. Роль международных организаций в борьбе с коррупцией. URL: http://suprcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.html

² Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией // OECD. 2001. С. 70.

³ См.: Шарандин Ю.А., Савельев В.А. Информационно-аналитический обзор «Международные механизмы противодействия коррупции», подготовленный в рамках Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document;jsessionid=3F6D94FD2D9248428987E3E512CA7588?id=48968>

С учетом вышеизложенного можно резюмировать, что антикоррупционное направление выступает важным сегментом в деятельности ОЭСР, что обусловлено тесной экономико-правовой связью борьбы с коррупцией и экономическим развитием. В связи с этим необходимо отметить, что увеличение масштабов коррупции приводит к возникновению в российской экономике таких негативных явлений, как неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов; неэффективность распределения финансовых потоков с точки зрения экономики страны; снижение объемов собираемых налогов; повышение уровня «заурегулированности» экономики¹.

Обобщая практику оценочных раундов в отношении Российской Федерации, осуществляемых по фазам № 1 и № 2, можно выделить несколько важных направлений, особо интересующих экспертов-оценщиков, а значит, являющихся «индикаторами» соблюдения государством положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок на добросовестной и всесторонней основе. Так, в орбите наиболее пристального внимания Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц находится оценка состояния российской судебной системы, причем представители стран-оценщиков интересуются уровнем доверия к правоохранительным органам, судьям, прокуратуре со стороны широкого диапазона российского общества: от органов государственной власти и возглавляющего координационную работу в этой сфере Министерства юстиции РФ, Следственного комитета РФ, Генеральной прокуратуры РФ до академических и научных кругов, бизнес-сообщества.

Контрольными вопросами по состоянию оценки имплементирующего Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок российского законодательства можно считать вопросы, связанные с обвинительным характером приговоров, выносимых российскими судами, по делам о коррупции, включая взяточничество; с привлечением к ответственности за коррупцию юридических лиц и применением в отношении последних мер административной ответственности; с криминализацией и соответствующим отражением в российском уголовном законодательстве обещания дачи взятки, а также предоставления неимущественных выгод взяткодателем взяткополучателю (например, устройство на престижную работу, поступление в вуз и т.д.).

¹ Иноземцева Л.Н. Экономические последствия коррупции // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1. С. 74.

Отдельно следует отметить интерес оценщиков ОЭСР к состоянию российского законодательства в части проведения государственных закупок с соблюдением антикоррупционных норм, а также к поведению практикующих юристов (адвокатов, правозащитников) и правоведов в случае обнаружения коррупционных факторов при проведении процедур госзакупок и заключения государственных контрактов.

Подобная тактика и алгоритм оценки России на предмет состояния имплементационного законодательства по реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, не противоречит духу и букве самой Конвенции. В вопросах оценщиков ОЭСР характерно прослеживается их восприятие в качестве универсальной и самой передовой практики антикоррупционного законодательства европейских стран и США, имеющих собственные правовые традиции, существенно отличающиеся от российских. В зарубежной научной литературе укрепилась также позиция, согласно которой «правовая траектория международной юридической работы над противодействием коррупции (как это воплощено в международных правовых актах) очевидно указывает на увеличение криминализации преступлений коррупции в развитых государствах — членах ОЭСР, где существует эффективная судебная система и общая практика осуждения за коррупционные преступления. Однако в странах, где судебные системы слабы, криминализация преступлений коррупции (как предусмотрено международными конвенциями) испытывает серьезные проблемы в правоприменении для того, чтобы успешно преследовать в судебном порядке коррупционные преступления»¹.

На наш взгляд, отсутствие в законодательстве Российской Федерации норм, закрепляющих уголовную ответственность юридических лиц, не должно рассматриваться в качестве фактора, снижающего уровень эффективности российского антикоррупционного законодательства, поскольку и Конвенция ООН против коррупции, и Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок отсылают при возможности введения таких норм к учету государством особенностей своей правовой системы и правовых принципов. В связи с этим Россия вправе самостоятельно определять набор правовых инструментов, закрепляющих ответственность юридических лиц, с учетом

¹ Bryane Michael. Drafting Implementing Regulations for International Anti-Corruption Conventions. Working Paper Number 150. QEH Working Paper Series — QEHWPS150. June 2007. P. 24. URL: <http://www.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qehwps/qehwps150.pdf>

того обязательного условия, что подобные меры являются эффективными и позволяют достигать целей Конвенции. С учетом особенностей правовой системы Российской Федерации надо с особой осторожностью подходить к вопросу о криминализации обещания взятки ввиду сложной доказуемости подобного состава преступления и признания его оконченным.

В целом, опираясь на вышеизложенное, возможно подытожить, что экономическое сотрудничество как важнейшее направление деятельности в рамках ОЭСР предопределяется учредительными документами рассматриваемой международной межправительственной организации. Одновременно деятельность ОЭСР по взаимодействию с государствами в различных сферах экономики гармонично дополняется таким направлением сотрудничества, как борьба с коррупцией, что говорит о системной связи современного поступательного экономического развития с выработкой адекватных правовых мер по противодействию и предупреждению коррупционных преступлений.

§ 3. ПРОЦЕСС ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ОЭСР И РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЭТОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

*А.В. Федоров,
заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Российской Федерации*

Процесс присоединения Российской Федерации к ОЭСР развивается уже на протяжении двух десятилетий.

Образовавшиеся в 1991 г. на постсоветском пространстве новые государства — бывшие республики Советского Союза — продолжили существовавшие еще во времена СССР контакты с этой авторитетной международной организацией. Не стала исключением и Российская Федерация.

Первоначально сотрудничество не было урегулировано какими-либо соглашениями и развивалось во многом при содействии созданного в ОЭСР в 1990 г. Центра по сотрудничеству со странами с переходной экономикой, осуществлявшего координацию взаимодействия различных структурных подразделений ОЭСР с Россией. В 1992 году была принята первая программа сотрудничества ОЭСР с Российской

Федерацией, а в 1993 г. — разработан проект Декларации о сотрудничестве между Российской Федерацией и ОЭСР.

В процессе работы над этим документом решалась задача согласования условий для возможно более широкого налаживания взаимодействия с ОЭСР исходя из того, что главной целью принятия подготовленного соглашения (декларации) является установление официальных отношений между Российской Федерацией и ОЭСР, открывающих возможности для предоставления России статуса наблюдателя, а впоследствии — статуса полноправного члена ОЭСР¹.

Указанная задача была успешно решена, и в дальнейшем отношения с ОЭСР развивались в рамках подписанной 8 июня 1994 г. в г. Париже Декларации о сотрудничестве между этой международной организацией и Российской Федерацией².

После принятия декларации постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1994 г. № 1366 «О расширении взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития»³ образована Межведомственная комиссия по вопросам взаимодействия Российской Федерации с ОЭСР⁴, и в 1996 г. Россия подала официальную заявку о вступлении в ОЭСР⁵.

¹ См.: Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 14 марта 1993 г. «О подготовке проекта Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 1052.

² Одновременно было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Организацией экономического сотрудничества и развития о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации (СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2324; БМД. 1996. № 8. С. 34—40), которое в дальнейшем ратифицировано Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 102-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Организацией экономического сотрудничества и развития о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2578).

³ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3605.

⁴ В развитие этого акта были приняты постановления Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 341 «О составе Межведомственной комиссии по вопросам взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития» и от 23 марта 1996 г. № 338 «О председателе Межведомственной комиссии по вопросам взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития» (СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1547; 1996. № 14. Ст. 1479).

⁵ Заявка направлена во исполнение распоряжения Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 317-рп «О направлении официальной заявки Российской Федерации на вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития» (СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3120).

В последующем были приняты национальные акты, направленные на регулирование процессов сотрудничества с ОЭСР и обеспечение вступления в эту организацию. К числу таких актов относятся:

– постановление Правительства РФ от 25 апреля 1997 г. № 487 «О мерах по обеспечению переговоров о вступлении Российской Федерации в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)»¹;

– постановление Правительства РФ от 26 мая 1997 г. № 623 «О подписании Протокола между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития об учреждении Комитета по связям между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития»²;

– постановление Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1071 «Об утверждении состава российских участников Комитета по связям между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития»³ и ряд других актов.

В то же время мораторий на прием новых членов в ОЭСР не позволял начать процедуры оформления вступления в эту организацию.

Тем не менее между ОЭСР и Российской Федерацией развивалось сотрудничество по многим направлениям. В частности, Российская Федерация получила приглашение участвовать в качестве наблюдателя в большинстве Комиссий и Рабочих групп ОЭСР, а также в таких органах, как Международное энергетическое агентство (International Energy Agency, IEA)⁴ и Агентство по ядерной энергетике при ОЭСР (Nuclear Energy Agency, NEA/OECD). С последним агентством была подготовлена Совместная декларация о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии⁵, на подписание которой стороны вышли в 2007 г.⁶, а с 1 января 2013 г. Российская Феде-

¹ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2152; 1998. № 11. Ст. 1303.

² СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2612.

³ СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4198.

⁴ Совместная декларация о сотрудничестве в области энергетики между Правительством Российской Федерации и Международным энергетическим агентством подписана в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 г. № 773 (СЗ РФ. 1994. № 12. Ст. 1406).

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 11 февраля 1999 г. № 158 «О подписании Совместной декларации о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии между Правительством Российской Федерации и Агентством по ядерной энергетике Организации экономического сотрудничества и развития» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 939.

⁶ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 317-р «О подписании Совместной декларации о сотрудничестве между Пра-

рация является полноправным членом Агентства по ядерной энергетике при ОЭСР.

Созданным в 1997 г. Комитетом по связям (Liaison Committee) в период действия моратория проводились встречи, обеспечившие эффективный диалог на высоком уровне между ОЭСР и Российской Федерацией. Готовились обзоры по некоторым направлениям российской политики (образование, экология, рынок труда и занятости и т.д.) и направлениям проводившейся реформы (административной, внешнеторговой, конкурентной и др.)¹.

После решения о снятии моратория на прием новых членов 16 мая 2007 г. Советом ОЭСР на уровне министров принята резолюция о начале переговоров с Российской Федерацией и ее вступлении в ОЭСР². Одновременно с Российской Федерацией получили приглашение приступить к переговорам о вступлении в ОЭСР Израиль, Словения, Чили и Эстония. Кроме того, был взят курс на развитие углубленного сотрудничества с Бразилией, Индией, Индонезией и Китаем с учетом возможной перспективы их вступления в ОЭСР в будущем.

На 1163-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 г. принята «дорожная карта» присоединения Российской Федерации к Конвенции ОЭСР³, в соответствии с которой в настоящее время осуществляется процесс вступления России в эту организацию.

Как указано в «дорожной карте», основным требованием к вступлению в ОЭСР является то, чтобы государство-кандидат принимало нормативную базу ОЭСР и разделяло основополагающие ценности организации, к которым относятся приверженность плюралистической демократии, основанной на верховенстве закона и соблюдении прав человека, принципы открытой и транспарентной рыночной экономики и разделяемая государствами — членами организации цель устойчивого развития.

Процесс вступления в ОЭСР включает несколько этапов, начальным из которых является рассмотрение вопроса о соответствии государства-кандидата нормам и требованиям ОЭСР⁴. При этом оцен-

вительством РФ и Агентством по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития в области мирного использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2007. № 13. Ст. 1611.

¹ См., например: OECD Economic Surveys: Russian Federation, 2009 (Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация. 2009.).

² Документ C/MIN(2007)4/FINAL.

³ Документ C(2007)103/FINAL.

⁴ См.: Левашенко А.Д. Согласование международно-правовых и национальных норм как фактор вступления Российской Федерации в Организацию экономического сотрудничества и развития // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 120–129.

ка проводится исходя не только из документов, принятых ОЭСР на момент начала переговоров с Российской Федерацией, но и с учетом новых документов, которые могут быть приняты до момента присоединения.

Государство-кандидат должно принять на себя связанные с членством в ОЭСР обязательства:

- принятие целей ОЭСР и обязательств, предусмотренных в Конвенции ОЭСР от 14 декабря 1960 г.¹;
- принятие нормативных актов ОЭСР, действующих на момент получения приглашения о присоединении;
- заключение соглашения о привилегиях и иммунитетах ОЭСР²;
- принятие норм, стандартов и правил, обычно признаваемых членами ОЭСР.

Так, при определении готовности Российской Федерации стать членом ОЭСР будет учитываться ряд норм и правил, разработанных вне рамок ОЭСР, но которые обычно соблюдаются членами организации, например позиция по основным многосторонним соглашениям в области защиты окружающей среды и в отношении обязательств в рамках Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Международного валютного фонда (МВФ), Международной организации труда (МОТ), Всемирной торговой организации (ВТО). Применительно к ВТО следует иметь в виду, что вступление в эту организацию рассматривается в качестве важнейшего и обязательного условия членства в ОЭСР³.

Оценка готовности к членству в ОЭСР проводится по линии каждого органа (Комитет, Рабочая группа) этой организации. В рамках своей компетенции они рассматривают позицию Российской Федерации в отношении нормативной базы ОЭСР и определяют адекватность этой базе национального законодательства и осуществляемой политики, принимая при этом во внимание экономическую и социальную ситуацию в стране. Для каждого органа определены критерии оценки государства-кандидата.

Основными из этих критериев являются вопросы, связанные с определением соответствия российского законодательства нормативным документам ОЭСР.

¹ В Российской Федерации текст Конвенции официально опубликован не был. В настоящей работе использован текст Конвенции, размещенный в Системе ГАРАНТ.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Организацией экономического сотрудничества и развития о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации подписано 8 июня 1994 г. в г. Париже (см.: СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2324).

³ Россия стала членом ВТО с 22 августа 2012 г.

По итогам рассмотрения каждый орган должен представить Совету ОЭСР свое официальное мнение относительно готовности и возможности Российской Федерации принять на себя связанные с членством обязательства в соответствующей области.

Например, Комитет по инвестициям¹ оценивает государства-кандидаты по вопросам, относящимся к сфере трансграничного перемещения иностранного капитала и услуг, прямых иностранных инвестиций и многонациональных предприятий, обращая внимание на соблюдение следующих основных стандартов:

— полное соблюдение принципов недискриминации, транспарентности² и статуса-кво в соответствии с Кодексом либерализации движения капиталов ОЭСР (Code of Liberalisation of Capital Movements), Кодексом либерализации текущих невидимых операций (Code on the Liberalisation of Current invisible Operations) и Декларацией ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях (The OECD Declaration and Decisions Investment and Multinational Enterprises);

— открытый и транспарентный режим осуществления прямых иностранных инвестиций, в том числе в таких ключевых секторах, как энергетика, исходя из того, что ограничения для соответствующих инвестиций должны быть немногочисленными и затрагивать те отрасли, где они являются обычными для государств — членов ОЭСР;

— либерализация других видов движения долгосрочного капитала, в том числе инвестиций в акционерный капитал и долговые обязательства сроком на один год и более, а также либерализация в отношении коммерческих кредитов и других сделок с капиталом в сфере международной торговли; выработка графика отмены сохраняющихся мер контроля за движением краткосрочных капиталов;

— отсутствие ограничений в отношении платежей или переводов при совершении международных операций по текущим операциям,

¹ О соответствии российского законодательства стандартам ОЭСР в сфере инвестиций, контроль за соблюдением которых возложен на настоящий комитет, см.: Левашенко А.Д. Анализ соответствия российского законодательства требованиям организации экономического сотрудничества и развития в области прямого инвестирования // Право и экономика. 2010. № 10. С. 53–57.

² Термин «транспарентность» часто употребляется в документах ОЭСР и трактуется в этой организации как прозрачность (достоверность, ясность, открытость и проверяемость) сведений о конкретной деятельности и процессах, в данном случае — о соответствующих экономических процессах.

в том числе соблюдение государством-кандидатом требований ст. VIII «Общие обязательства государств-членов» Устава МВФ¹;

– ослабление ограничений в области трансграничной торговли услугами, особенно применительно к банковскому делу, страхованию и другим видам финансовых услуг;

– транспарентная и соразмерная реализация достижения провозглашенной цели ОЭСР²;

– эффективное обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности;

– принятие ключевых обязательств в соответствии с международными соглашениями о защите инвестиций и другими международными соглашениями;

– возможность представить реалистичный план создания авторитетной, доступной, транспарентной и подотчетной национальной контактной структуры для обеспечения соблюдения Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)³ и обосновать приверженность

¹ Российская Федерация вступила в Международный валютный фонд 1 июня 1992 г. В соответствии с Указом Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 721 «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля» Российская Федерация приняла на себя обязательства, налагаемые на государства — члены МВФ ст. VIII Устава МВФ и определяющие режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций (СЗ РФ. 1996 г. № 21. Ст. 2465).

² Согласно ст. 1 Конвенции об ОЭСР целью этой организации является создание условий для проведения государствами — членами этой организации согласованной политики, направленной:

– на достижение высокого и устойчивого экономического роста и уровня занятости, повышение стандарта жизни (жизненного уровня) государств - членов ОЭСР при соблюдении финансовой стабильности, а также содействие развитию мировой экономики;

– продвижение разумных экономических взглядов и методов в государствах — членах ОЭСР, а также в не входящих в ОЭСР странах, идущих по пути экономического развития;

– содействие развитию международной торговли на многосторонней, недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

³ Часто переводится как Руководящие принципы для международных предприятий или Руководящие принципы для транснациональных корпораций, Руководство по многонациональным предприятиям. Отличия в переводе объясняются тем, что в документах ООН и ОЭСР используются разные термины для обозначения многонациональных предприятий. Transnational Corporation (транснациональная корпорация) — в документах ООН и Multinational Enterprises (многонациональные, международные предприятия) — в документах ОЭСР, имеющие фактически одинаковое содержание.

государства-кандидата выполнению международных документов, указанных в Руководящих принципах.

Рассмотрение вопросов о соблюдении стандартов ОЭСР сопряжено с оценкой выполнения положений документов, в которых соответствующие стандарты закреплены, и проверкой соответствия этим документам национального законодательства.

Так, Комитетом по инвестициям оценивается:

А. Выполнение:

Кодекса либерализации движения капиталов¹ и Кодекса либерализации текущих невидимых операций² в редакции 1961 г. с последующими изменениями;

решений, касающихся Декларации о международных инвестициях и многонациональных предприятиях в редакции 1976 г. с последующими изменениями, приложением к которой являются Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий;

Б. Готовность и возможность выполнения государством-кандидатом:

Рекомендаций о Принципах ОЭСР в отношении участия частного сектора в развитии инфраструктуры (в актуальной редакции);

пересмотренных Рекомендаций 1995 г., касающихся принятого в ОЭСР Стандартного определения прямых иностранных инвестиций.

При этом оценивается прохождение обзора по применению методических стандартов по прямым инвестициям и наличие согласия на представление соответствующих данных для публикуемых Ежегодника ОЭСР по прямым иностранным инвестициям и Ежегодного доклада о тенденциях в области прямых иностранных инвестиций.

С учетом оценок Комитета по инвестициям в целях обеспечения соответствия российского законодательства перечисленным актам ОЭСР в настоящее время подготовлен ряд законопроектов о внесении изменений в отдельные федеральные законы, в том числе «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Уже на примере одного комитета видно, насколько сложная и объемная работа должна быть проведена по созданию условий для вступления в ОЭСР.

¹ Документ (ОЕСD/C(61)96).

² Документ (ОЕСD/C(61)95).

Подобного рода оценка осуществляется и по линии других уполномоченных на это органов ОЭСР, к которым относятся:

– Рабочая группа по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

– Комитет по налоговым вопросам¹;

– Комитет по химическим веществам²;

– Комитет по политике в области охраны окружающей среды³;

– Рабочая группа по корпоративному управлению⁴;

– Комитет по финансовым рынкам;

– Комитет по страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению;

– Комитет по законодательству в сфере конкуренции;

– Комитет по научно-технической политике;

– Комитет по политике в области информации, информатизации и связи;

– Комитет по политике в сфере потребления.

Процесс присоединения также предусматривает рассмотрение общего обзора экономической политики Российской Федерации, а также ее политики в ряде других ключевых областей. Цель таких обзоров заключается в обеспечении максимальной степени согласованности политики России в соответствующих областях с политикой, проводимой государствами — членами ОЭСР.

Кроме того, рассмотрение политики Российской Федерации в тех областях, которые не в полной мере регулируются или не регулируются нормативной базой ОЭСР, с представлением Совету

¹ О некоторых вопросах, относящихся к указанному комитету, см.: Журавлева О.О., Исмаилова Л.Ю. Налоговое администрирование как элемент антикоррупционной политики Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2011. № 3. С. 6–10.

² О взаимодействии с Комитетом по химическим веществам, а также с Комитетом по экологической политике см.: Распоряжение Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 18 марта 2008 г. № 31-рп «Об организации работы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по присоединению Российской Федерации к Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития».

³ В ряде российских документов именуется как Комитет по экологической политике.

⁴ О части вопросов, отнесенных к сфере этой группы, см.: Иншакова А.О., Беликова К.М. Акционерное соглашение как правовой механизм защиты прав участников АО в гармонизированном корпоративном регулировании РФ и ОЭСР // Юрист. 2011. № 20. С. 18–23.

своего официального заключения о степени ее соответствия политике других государств – членов ОЭСР, осуществляют следующие органы:

- Комитет по обзорам экономического положения и развития;
- Комитет по статистике;
- Комитет по занятости, труду и социальным вопросам;
- Комитет по торговле и Рабочая группа по экспортным кредитам;
- Комитет по государственному управлению.

Также рассматривать политику Российской Федерации в сферах своей компетенции будут следующие секторальные органы:

- Рабочая группа Совета ОЭСР по судостроению;
- Комитет по рыболовству;
- Комитет по стали;
- Комитет по сельскому хозяйству;
- Комитет по здравоохранению.

По завершении работы над всеми официальными заключениями органов ОЭСР и обзорами Секретариата Генеральный секретарь Организации представляет на рассмотрение Совета ОЭСР документ по этим вопросам. Совет проводит обсуждение заключений, обзоров, а также вопросов, относящихся к категории основополагающих ценностей, и принимает окончательное решение в отношении условий возможного приглашения Российской Федерации как государства-кандидата на присоединение к Конвенции об ОЭСР.

После завершения рассмотрения условий присоединения Правительству РФ необходимо будет направить Генеральному секретарю заявление, в котором:

- подтверждается его заинтересованность в присоединении;
- сообщается о согласии принять на себя связанные с членством обязательства, включая принятие обязательств, вытекающих из нормативной базы ОЭСР, с возможными ограничениями и оговорками, указанными в заявлении;
- указывается его позиция в отношении участия в необязательных программах и полуавтономных органах, а также в отношении механизмов и документов, которые официально не относятся к нормативным актам Организации;
- определяются любые другие дополнительные обязательства, которые могут быть признаны целесообразными в свете обсуждения условий членства в ОЭСР.

На основе такого заявления и с учетом докладов соответствующих органов и Генерального секретаря, а также итогов рассмотрения

Советом ОЭСР вопроса о соответствии политики страны и ее законодательства основополагающим ценностям Совет должен принять единогласное решение пригласить Российскую Федерацию присоединиться к Конвенции об ОЭСР. После этого между Российской Федерацией и ОЭСР будет подписано соглашение, содержащее в качестве основных элементов заявление Российской Федерации и решение Совета пригласить Россию присоединиться к ОЭСР, подлежащее опубликованию.

Получив приглашение присоединиться к ОЭСР, Российская Федерация должна будет предпринять на национальном уровне надлежащие меры по присоединению (необходимо принятие Федерального закона) и сдать документ о присоединении на хранение Правительству Франции, являющемуся депозитарием Конвенции.

В соответствии с установившейся практикой ОЭСР процедура завершается принятием Советом ОЭСР резолюции, констатирующей присоединение, и указывается дата, с которой государство-кандидат становится членом ОЭСР.

Достижение определенных Конвенцией об ОЭСР целей требует решения государствами — членами ОЭСР и государствами — кандидатами в члены ОЭСР ряда разноплановых задач, направленных на свободное развитие торговли и инвестиций в условиях международной конкуренции, к числу которых относится совместное противодействие коррупции, в частности противодействие подкупу иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок.

По линии ОЭСР эта работа ведется Рабочей группой по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, которой, в частности, осуществляется проверка государств — кандидатов в члены ОЭСР на полное соблюдение ими требований Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и наличие удовлетворительной правовой базы для борьбы со взяточничеством внутри страны.

Рабочая группа рассматривает применительно к конкретному государству-кандидату и вопросы, касающиеся:

- введения уголовного наказания за подкуп иностранных должностных лиц;
- невозможности получения налоговых вычетов по взяткам, выплаченным иностранным должностным лицам, и внедрения соответствующих требований в бухгалтерский учет и аудит;

- антикоррупционного сотрудничества с другими участниками Конвенции;
- создания потенциала в правоохранительных органах для расследования и возбуждения уголовных дел по случаям взяточничества;
- готовности и способности быть объектом коллегиальных обзоров и участвовать в коллегиальных обзорах других участников Конвенции.

В этой сфере для государств — членов ОЭСР и государств — кандидатов в члены ОЭСР имеют обязательную силу не только упомянутая Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г., но и пересмотренные Рекомендации Совета по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок 1997 г., на которые имеется ссылка в вышеуказанной Конвенции, и принятые в их продолжение Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 26 ноября 2009 г. с поправками, внесенными 18 февраля 2010 г. в Приложение II к ним. Кроме того, подлежат учету сопряженные с ними Рекомендации Совета в отношении практики вычета из налогооблагаемой базы взяток, выплаченных иностранным должностным лицам, и Рекомендации Совета по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц применительно к государственному кредитованию экспорта.

Помимо Рабочей группы вопросы противодействия коррупции рассматриваются и другими органами ОЭСР в части их компетенции. Например, Комитет по налоговым вопросам — в части Рекомендаций 1996 г. применительно к вычету из налогооблагаемой базы взяток, выплаченных иностранным должностным лицам (выполнение этих Рекомендаций необходимо для присоединения к Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок); Рабочая группа по корпоративному управлению — в сфере своевременного и достоверного раскрытия корпоративной информации в соответствии с принятыми международными стандартами бухгалтерского учета, аудита и нефинансовой отчетности; Комитет по торговле и Рабочая группа по экспортным кредитам — в части экспортных кредитов, включая рассмотрение выполнения Рекомендаций по общим подходам к государственной поддержке экспортных кредитов и Рекомендаций по вопросам борьбы с подкупом иностранных

А.В. Федоров

должностных лиц применительно к государственному кредитованию экспорта и др.

Присоединение к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является обязательным условием, которое государство — кандидат в члены ОЭСР должно выполнить до начала процедуры рассмотрения вопроса о приеме в члены организации.

Глава II

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

§ 1. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ В ДОКОНВЕНЦИОННЫЙ ПЕРИОД

А.В. Федоров,
заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

В настоящее время основным документом ОЭСР, определяющим создание условий для эффективного противодействия коррупции в государствах — членах ОЭСР, является Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

Указанная Конвенция не является первым антикоррупционным актом ОЭСР. Ей предшествовало принятие организацией ряда антикоррупционных документов, к числу которых относятся:

— Рекомендации по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок (Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions), принятые Советом ОЭСР на заседании 27 мая 1994 г.¹;

— Рекомендации Совета ОЭСР по вопросу вычета из налогооблагаемой базы суммы взяток, выплаченных иностранным должностным лицам, (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) от 11 апреля 1996 г.²;

¹ Документ C(94)75/FINAL.

² Документ C(96)27/FINAL. См. также: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 554–555; Сборник материалов о противодействии коррупции. Т. III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общей ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2010. С. 246.

– Рекомендации по борьбе с коррупцией при осуществлении государственных закупок за счет средств внешней помощи (Recommendation of the Development Assistance Committee on Anti-Corruption Proposals for Bilateral aid Procurement), утвержденные на Встрече на высоком уровне Комитета по вопросам помощи развитию 6–7 мая 1996 г.¹ (переводится в ряде случаев как Рекомендации по борьбе с коррупцией при поставках в рамках помощи, предоставленной на основе двусторонних соглашений);

– пересмотренные Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок (Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery) от 23 мая 1997 г.² и Приложение к ним — согласованные общие элементы уголовного законодательства и соответствующих мер³.

Для уяснения значения указанных рекомендаций необходимо отметить, что они относятся к нормативным актам ОЭСР.

Согласно ст. 5 Конвенции об ОЭСР эта организация для достижения своих целей может: принимать решения, которые, если не предусмотрено иное, обязательны для всех государств-членов (п. «а» ст. 5) и давать рекомендации государствам-членам (п. «б» ст. 5).

Таким образом, исходя из Конвенции об ОЭСР и оценки практики принятия и реализации актов этой организации принимаемые акты (решения, рекомендации) могут быть классифицированы по обязательности исполнения следующим образом:

– акты, имеющие обязательный характер для государств — членов Организации;

– акты, не имеющие обязательного характера.

При этом следует учитывать положения ст. 6 Конвенции об ОЭСР, которой определено, что если организация единогласно не предусматривает в особых случаях иное, решения принимаются, а рекомендации даются по общему согласию всех государств-членов, то есть на основе консенсуса.

¹ Документ DCD/DAC(96)11/FINAL.

² Документ C(97)123/FINAL. См. также: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 522–549; Сборник материалов о противодействии коррупции. Т. III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общей ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2010. С. 238–243.

³ См.: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 550–553; Сборник материалов о противодействии коррупции. Т. III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общей ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2010. С. 243–231.

Для тех актов, принятие которые не требует общего согласия, если государство-член воздерживается при голосовании по решению или рекомендации, то это не препятствует принятию такого решения или рекомендации при условии, что оно будет применяться ко всем другим государствам-членам, но не к воздержавшемуся государству-члену.

Исходя из этого нормативные акты ОЭСР делятся на два вида: 1) в отношении которых могут быть сделаны заявления, исключения или оговорки; 2) которые могут быть приняты только при согласии всех членов ОЭСР (так называемые обязательные акты).

К обязательным нормативным актам ОЭСР относятся те, которые имеют обязательную юридическую силу для всех членов ОЭСР и в отношении которых никакие оговорки недопустимы. К ним, в частности, можно отнести:

- правила, регулирующие финансовые и бюджетные вопросы, важнейшими из которых являются «Финансовые положения и правила»;

- правила, регулирующие кадровые вопросы, важнейшими из которых являются «Положения и правила о персонале», применимые к сотрудникам Организации;

- Регламент работы ОЭСР,

- Резолюция Совета по вопросам управления;

- Правила участия в работе организации стран, не являющихся членами ОЭСР;

- Правила классификации документов;

- другие внутренние правила, в том числе определяющие порядок принятия решений, резолюций и заключений, принятые Советом и регламентирующие деятельность организации.

Помимо указанных актов, в практике работы ОЭСР имеют место такие документы, как заявления министров (например, по вопросам окружающей среды или социальной политики) и международные соглашения или договоренности, разработанные в рамках ОЭСР (например, по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, экспортным кредитам и судостроению).

С формальной точки зрения последние не являются нормативными актами Организации, так как не утверждались каким-либо органом ОЭСР. Однако они были одобрены органами власти государств-членов и приняты к сведению Советом ОЭСР. Отсюда вытекает их обязательный характер для членов Организации. Такие документы и договоренности играют важную роль в деятельности Ор-

ганизации и часто являются предметом мониторинга со стороны органов ОЭСР.

В соответствии с п. «b» ст. 18 Регламента работы ОЭСР рекомендации «представляются на рассмотрение членом с тем, чтобы они, если сочтут это уместным, приняли меры для их осуществления». Хотя рекомендации не имеют обязательной юридической силы, они оказывают существенное влияние на политику и законодательство государств — членом ОЭСР, а позиция по отношению к ним государств — кандидатов в члены этой организации принимается во внимание в ходе процесса присоединения.

Таким образом, необязательный по своему статусу акт зачастую фактически становится обязательным для исполнения государством — кандидатом в члены организации, так как без исполнения соответствующей рекомендации не будет дано согласие на прием соответствующего государства в члены ОЭСР.

Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 27 мая 1994 г. стали первым антикоррупционным документом ОЭСР. Принятию этих рекомендаций предшествовала проводившаяся в течение нескольких лет в рамках ОЭСР работа по изучению причин коррупции в международном бизнесе и по выработке мер, которые могли бы быть использованы государствами — членами ОЭСР для противодействия этому виду коррупции.

Рекомендации основывались на п. «b» ст. 5 Конвенции ОЭСР, устанавливающей, что для достижения своих целей ОЭСР может давать рекомендации государствам-членам, и принимали во внимание Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий от 21 июня 1976 г., в которых содержались рекомендации транснациональным компаниям относительно принципов поведения на территории государств, где ими осуществляется экономическая деятельность¹.

Рекомендации 1994 г. имели комплексный характер. Отмечая, что законодательство всех стран содержит нормы об ответственности за подкуп национальных должностных лиц, Рекомендации указывали на отсутствие во многих странах законов, признающих преступлением подкуп иностранных должностных лиц, призывали установить ответственность за такое взяточничество и предлагали ряд иных мер по противодействию международному подкупу.

¹ Документ C(76)99/FINAL.

Так, констатируя, что на всех странах лежит общая ответственность за ведение борьбы с взяточничеством в международных деловых операциях, в которое их граждане могут быть вовлечены, рекомендовалось изменить нормы национального законодательства и практики, прямо или косвенно поддерживающих международное взяточничество, имея в виду вычеты сумм взяток из налогооблагаемой базы.

Созданной при Комитете по инвестициям Рабочей группе ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок поручалось проводить регулярные обзоры выполнения государствами — членами Организации принятых антикоррупционных рекомендаций, проводить консультации по вопросам их реализации, рассматривать конкретные вопросы, связанные с международным взяточничеством, и через три года проинформировать Совет ОЭСР о результатах реализации указанных рекомендаций.

Кроме того, в документе поручалось Рабочей группе совместно с Комитетом по налоговым вопросам изучить налоговые режимы государств — членов ОЭСР на предмет содержания в них положений и практик, способствующих международному подкупу.

Проведенное изучение показало, что практика вычета сумм взяток из налогооблагаемой базы в ряде стран продолжалась, в связи с чем Рекомендации 1994 г. по этому вопросу в дальнейшем были конкретизированы в принятой Советом ОЭСР 11 апреля 1996 г. Рекомендации по вопросу вычета из налогооблагаемой базы суммы взяток, выплаченных иностранным должностным лицам. В ней, по предложению двух органов ОЭСР — Комитета по налоговым вопросам и Комитета по инвестициям — Совет ОЭСР рекомендовал государствам — членам Организации, которые еще не запретили возможность вычета из налогооблагаемой базы сумм взяток, выплаченных иностранным должностным лицам, пересмотреть свое отношение к этому и установить запрет таких вычетов.

Принимались документы не только общего плана, направленные в целом на прекращение практики международного подкупа, но и локального характера, обращавшие внимание на недопустимость международного подкупа в конкретных сферах. К числу таких документов относятся Рекомендации по борьбе с коррупцией при осуществлении государственных закупок за счет средств внешней помощи, утвержденные на Встрече на высоком уровне Комитета по вопросам помощи развитию 6–7 мая 1996 г.

В этом документе признается существование возможностей для коррупционной практики при закупках на средства, предоставляемые в рамках международной гуманитарной помощи, и указывается на необходимость искоренения коррупции в сфере таких закупок. Государствам — членам организации рекомендовано урегулировать двусторонние отношения в сфере закупок, осуществляемых в рамках предоставления гуманитарной помощи, и обеспечить соблюдение антикоррупционных требований к таким закупкам.

«Венцом» доконвенционных документов ОЭСР по вопросам противодействия коррупции стали пересмотренные Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г. В них по итогам трехлетней апробации реализации положений Рекомендаций 1994 г. был развит комплексный подход к противодействию международному подкупу. Государствам — членам ОЭСР не просто в очередной раз рекомендовалось принять решительные меры по борьбе с международным подкупом, но такие меры конкретизировались. Этим документом фактически заложены основы системного противодействия коррупции в сфере международных экономических отношений, реализуемого в настоящее время. В связи с этим целесообразно рассмотреть данные рекомендации более подробно.

Рекомендуемые государствам — членам ОЭСР меры по предупреждению и пресечению подкупа иностранных должностных лиц включали в себя следующие решения:

1. Меры уголовно-правового характера. Государствам — членам ОЭСР рекомендовалось криминализовать международный подкуп, представив национальным законодательным органам к 1 апреля 1998 г. предложения, предусматривающие признание уголовно наказуемым преступлением активного подкупа (взяточничества) иностранных должностных лиц.

При этом под таким подкупом понималось обещание или предоставление любых ненадлежащих платежей или иных преимуществ прямо или косвенно или через посредников должностному лицу в его личных интересах или для третьего лица с целью побудить такое лицо совершить определенные действия или проявить бездействие в связи с выполнением своих официальных обязанностей в целях получения или сохранения деловой выгоды взяточдателем.

Указывалось, что подкуп должностного лица иностранного государства для получения или сохранения деловых выгод является преступлением независимо от суммы или конечного результата взятки или отношения к взяточничеству, закреплению в местных обычаях

ях, а также от терпимости к взяткам со стороны местных властей. Кроме того, было закреплено, что ответственность должна предусматриваться за покушение на подкуп иностранного должностного лица, за соучастие в таком подкупе и сговор на его совершение.

Давалось также определение иностранного должностного лица, в соответствии с которым им признавалось любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства или в международной организации, или любое лицо, выполняющее государственные функции или задания в иностранном государстве.

Определялось, что за подкуп иностранных должностных лиц должны быть предусмотрены эффективные и соразмерные (относительно внутригосударственного подкупа национальных должностных лиц) санкции, достаточные для обеспечения взаимной правовой помощи и экстрадиции.

В том числе отмечалась необходимость применения уголовных, административных либо гражданских санкций финансового характера к юридическому лицу, учитывающих суммы взяток и размер прибыли, полученной в результате сделки, которая была реализована благодаря взятке. При этом должны быть обеспечены изъятие или конфискация доходов и прибыли от сделок, реализованных благодаря взятке, наложены соразмерные штрафы и обеспечена компенсация убытков. Ответственность должна наступать в любом случае независимо от места совершения преступления.

Одновременно отмечалось, что на привлечение к ответственности за международный подкуп не должны влиять соображения, связанные с национальными экономическими интересами, необходимостью укрепления или развития хороших политических отношений или личностью потерпевшего, а сроки давности по таким преступлениям должны быть достаточными для расследования дел о международном подкупе. При этом национальные правительства должны предоставлять адекватные ресурсы органам, осуществляющим уголовное преследование за подкуп должностных лиц иностранных государств.

2. Налоговые меры. Государствам — членам ОЭСР рекомендовалось добиться того, чтобы национальное налоговое законодательство и практика его применения исключали поддержку международного взяточничества. В том числе эти государства призывались к скорейшей реализации Рекомендаций 1996 г., в которых, в частности, говорится: «что те государства-члены, которые не запрещают вычитаемость взяток должностным лицам иностранных государств из

суммы налогооблагаемого дохода, должны пересмотреть указанный подход с целью запрещения такой вычета».

3. Меры в сфере бухгалтерского учета и внешнего аудита, а также по созданию внутренних механизмов контроля деятельности компаний. Государствам — членам ОЭСР рекомендовалось принять все необходимые меры для приведения национальных правовых актов и существующей практики в сферах бухгалтерского учета и внешнего аудита в соответствие с разработанными ОЭСР требованиями к предупреждению (профилактике) и выявлению случаев подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

4. Меры по созданию внутренних механизмов контроля за деятельностью компаний. В этой части государствам — членам ОЭСР рекомендовалось поощрять:

- разработку и принятие соответствующих механизмов внутреннего контроля компаний, включая стандарты поведения;

- внесение руководством компаний в ежегодные отчеты сведения о механизмах внутреннего контроля, включая те из них, которые препятствуют взяточничеству.

- создание независимых от руководства контрольных органов, например аудиторских комитетов при советах директоров или наблюдательных советах;

- предоставление компаниями каналов информации для использования их лицами, не желающими нарушать профессиональные или этические стандарты по указанию или под давлением со стороны высестоящих руководителей, и принятие мер для защиты этих лиц.

5. Меры в сфере государственных закупок. Государствам — членам ОЭСР рекомендовалось:

- поддерживать усилия Международной торговой организации по заключению соглашений о прозрачности государственных закупок;

- принять акты, позволяющие отстранять от участия в тендерах на получение государственных контрактов предприятия, имеющие стремление подкупить иностранное должностное лицо (при этом указывалось, что санкции к участникам тендера на получение государственного контракта к предприятиям, имеющим намерение подкупить должностное лицо своего государства, должны применяться и в случае подкупа должностного лица иностранного государства);

- требовать включения положений о борьбе с коррупцией в контракты на закупки, финансируемые за счет средств двусторонней помощи, добиваясь надлежащего выполнения положений документов ОЭСР, направленных на борьбу с коррупцией, тесно сотрудни-

чать с партнерами по проектам развития в интересах борьбы с коррупцией.

6. *Меры в сфере международного сотрудничества государств — членов ОЭСР.* Рекомендации отмечали, что принятие законов, объявляющих преступлением подкуп должностных лиц иностранных государств, должно устранить препятствия для взаимной правовой помощи, создаваемые требованиями двойной преступности¹, и указывали, что эффективная взаимная правовая помощь является важнейшим условием уголовного расследования и получения доказательств при преследовании случаев подкупа иностранных должностных лиц.

В Рекомендациях также отмечалось, что государства — члены ОЭСР должны разрабатывать свои законы с таким расчетом, чтобы они допускали взаимную правовую помощь в интересах сотрудничества со странами, расследующими случаи подкупа должностных лиц иностранных государств, включая третьи страны (страны-оференты², страны, где произошло преступление) и страны, применяющие различные типы законодательства, в интересах охвата случаев международного подкупа.

Кроме того, государствам — членам ОЭСР рекомендовалось исследовать вопрос о средствах, которые можно было бы использовать для повышения эффективности взаимной правовой помощи.

В этой части документ содержал следующие рекомендации государствам — членам ОЭСР:

- проведение консультаций и использование всех возможных форм сотрудничества с соответствующими органами власти других стран в проведении расследований (в том числе судебных) конкретных дел о международном подкупе при широком обмене информацией (автоматически или по запросу), предоставляя улики и применяя механизмы экстрадиции;

- использование существующих механизмов и соглашений в сфере оказания взаимной международной правовой помощи и, когда это необходимо, присоединение к новым соглашениям и механизмам, направленным на решение задачи борьбы с международным подкупом;

- создание законодательной базы для эффективного международного сотрудничества в борьбе с таким подкупом.

¹ Требование двойной преступности заключается в том, чтобы конкретное деяние признавалось уголовно наказуемым как в государстве, осуществляющем уголовное преследование, так и в государстве, из которого подлежит выдаче (передаче) разыскиваемое за совершение этого деяния лицо.

² Оферент — любое лицо, действующее от собственного имени или от имени любого юридического или физического лица.

Рекомендации отмечали, что все государства — члены ОЭСР должны определить, насколько применяемая ими в настоящее время база для юрисдикции эффективна в борьбе против подкупа должностных лиц иностранных государств, и в случае недостаточной эффективности этой базы принять меры для исправления положения дел.

7. Меры по развитию сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР, и международными правительственными и неправительственными организациями. В Рекомендациях содержится призыв к государствам, не входящим в ОЭСР, выполнять эти Рекомендации и принимать участие в мероприятиях по противодействию международному подкупу.

Комитету по инвестициям поручалось через Рабочую группу ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок обеспечить:

— проведение консультаций с государствами, не входящими в ОЭСР, чтобы содействовать их участию в выполнении вышеуказанных Рекомендаций;

— проведение регулярных консультаций и развитие сотрудничества с международными правительственными и неправительственными организациями, а также представителями деловых кругов, проявляющих активность в вопросах противодействия международному подкупу.

Пересмотренные Рекомендации 1997 г. содержали также два базовых положения организационного характера, оказавших определяющее влияние на всю последующую антикоррупционную деятельность ОЭСР:

1. Рекомендациями вводился механизм комплексного контроля за их выполнением, в соответствии с которым Комитету по инвестициям поручалось через Рабочую группу по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (в сотрудничестве с Комитетом по налоговым вопросам, Комитетом содействия развитию, а также другими органами ОЭСР) организовать систематический контроль за реализацией Рекомендаций государствами — членами ОЭСР. Таким образом были заложены основы проведения обзоров и экспертных оценок, используемых в ОЭСР до настоящего времени в сфере противодействия коррупции.

2. В Рекомендациях также было отражено решение Совета ОЭСР провести переговоры о заключении в короткие сроки (до конца 1997 г.) международной конвенции, объявляющей преступным деянием подкуп должностных лиц иностранных государств.

Принятие соответствующей конвенции было обусловлено принятием ряда антикоррупционных рекомендаций ОЭСР обязательного характера, чтобы они стали для государств — членов этой конвенции их безусловными обязательствами.

§ 2. КОНВЕНЦИИ ОЭСР ПО БОРЬБЕ С ПОДКУПОМ ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ СОВЕРШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ СДЕЛОК

А.В. Федоров,
*заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

21 ноября 1997 г. на проходившей в г. Стамбуле Конференции полномочных представителей государств — членов ОЭСР¹ была принята Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок (далее — Конвенция ОЭСР против коррупции) и тем самым выполнено решение, отраженное в пересмотренных Рекомендациях Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г. о принятии до конца 1997 г. соответствующей конвенции.

Эта Конвенция стала одним из первых международных договоров в сфере противодействия коррупции. Ранее лишь государствами — членами Организации американских государств (ОАГ) была заключена Межамериканская конвенция против коррупции (г. Каракас, 29 марта 1996 г.)².

Особо следует отметить роль США в подготовке Межамериканской конвенции против коррупции и Конвенции ОЭСР против коррупции.

¹ На момент проведения Конференции членами ОЭСР являлись 29 государств: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Республика Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония.

² Текст конвенции см.: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 556–567.

В 1977 году в США был принят Закон о борьбе с практикой коррупции за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA)¹, которым устанавливалось наказание для американских компаний, дающих взятки за рубежом как непосредственно, так и через посредников.

Разработке этого закона предшествовал разразившийся в конце 1970-х гг. международный скандал, когда ряд компаний США были изобличены в незаконных выплатах ими вознаграждений иностранным должностным лицам, политикам и политическим партиям за содействие в заключении контрактов, отвечающих интересам американских компаний, что было подтверждено внутренним расследованием².

Принятие указанного акта вписывалось в предпринимаемые США комплексные меры по противодействию коррупции на национальном уровне, но в сфере внешнеэкономических отношений ставило американские компании в невыгодные условия, когда недобросовестные конкуренты, использующие практику дачи взяток, получали преимущества в борьбе за контракты. В связи с этим какое-то время для компаний США, работающих в странах с развитыми коррупционными практиками, допускалось использование взяток в целях заключения контрактов при условии их декларирования в документах финансовой отчетности, представляемых в налоговые органы. Более того, суммы взяток вычитались из налогооблагаемой базы компаний как неизбежные расходы.

Такая практика имела место не только в США, но и в ряде других развитых стран, компании которых конкурировали на мировом рынке, что не могло не вызывать осуждения в обществе. Требовалось ликвидировать разрыв между культивируемой идеологией «честного бизнеса» и существующими коррупционными практиками. Усилиями одной страны, даже такой экономически развитой, как США, решить эту задачу не представлялось возможным — для этого требовалось достижение соответствующих международных договоренностей, в первую очередь между наиболее экономически развитыми странами, являющимися членами ОЭСР.

¹ Иногда переводится как Закон «О подкупе иностранных должностных лиц».

² Так, в результате работы Комиссии по ценным бумагам и биржам установлено, что в середине 1970-х гг. более чем 400 американских компаний допустили сомнительные или незаконные платежи на сумму свыше 300 млн долл. США иностранным правительственным чиновникам, политическим деятелям и политическим партиям в целях обеспечения благоприятного режима коммерческой деятельности на территории стран, представляемых этими чиновниками. См. об этом: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / под ред. И.С. Власова. М., 2009. С. 50.

В 1988 году Конгресс США поручил исполнительной власти провести переговоры с государствами — членами ОЭСР о принятии конвенции, запрещающей компаниям этих стран выплачивать взятки за рубежом, и в 1989 г. вопрос о международной коррупции был включен в повестку дня ОЭСР. В дальнейшем в процессе рассмотрения этого вопроса были определены два направления работы ОЭСР: 1) борьба с коррупцией в международном бизнесе; 2) содействие созданию равных условий для конкуренции национальных компаний на международном рынке. В целях организации работы по указанным направлениям в 1990 г. была создана Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества, которую возглавил представитель Швейцарии М. Пит¹ (был ее председателем до 2014 г.).

Таким образом, власти США, заручившись поддержкой ряда государств — членов ОЭСР, инициировали процесс подготовки антикоррупционной конвенции ОЭСР, завершившийся принятием в 1997 г. этого документа.

Принятая Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривала, что до ее вступления в силу она будет открыта для подписания государствами — членами ОЭСР и государствами, не являющимися членами ОЭСР, которые получили приглашение стать полноправными участниками Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. После вступления в силу она будет открыта для присоединения не подписавшими ее государствами, являющимися членами ОЭСР либо полноправными участниками Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

В декабре 1997 г. в Париже Конвенция ОЭСР против коррупции была подписана всеми 29 государствами — членами ОЭСР и пятью государствами, не входящими в Организацию, но уже являющимися на тот период полноправными участниками Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок².

Моментом вступления в силу определялся 60-й день с даты депонирования (передача депозитарию) документов о принятии, утверждении или ратификации Конвенции пятью из 10 государств — членов

¹ См.: Возвращение похищенных активов / под ред. М. Пита / пер. с англ. А.У. Хашимова и З.Г. Пулатова. Берн, 2009. С. XXIII.

² Из государств, не являющихся членами ОЭСР, Конвенцию ОЭСР против коррупции подписали Аргентина, Бразилия, Болгария, Чили и Словакия.

ОЭСР, имеющими наибольшую долю в объеме экспорта и представляющими не менее 60% комбинированного суммарного экспорта этих государств¹.

В соответствии с указанным порядком 15 февраля 1999 г. Конвенция ОЭСР против коррупции вступила в силу². В настоящее время участниками Конвенции ОЭСР против коррупции являются уже 39 государств.

Одной из особенностей Конвенции ОЭСР против коррупции является то, что фактически ее составной частью стал Комментарий к этой Конвенции — *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*³ (далее — Комментарий к Конвенции), принятый 21 ноября 1997 г. на проходившей в г. Стамбуле Конференции полномочных представителей государств — членов ОЭСР, хотя ни в тексте Конвенции ОЭСР против коррупции, ни в самом Комментарий к Конвенции об этом ничего не сказано.

Кроме того, Конвенция ОЭСР против коррупции принята с учетом положений пересмотренных Рекомендаций Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г., что нашло отражение в ее тексте. Таким образом, присоединяющиеся к Конвенции государства взяли на себя обязательства по выполнению и этих пересмотренных Рекомендаций.

Еще одной особенностью Конвенции ОЭСР против коррупции, которая осознается в процессе реализации принятых по ней обязательств, является то, что в ней закреплены жесткие требования к участникам Конвенции и предусмотрены механизмы контроля за выполнением этих требований и понуждения к исполнению обязательств, взятых на себя государствами по этому международному договору.

¹ Перечень всех государств, являвшихся на тот период членами ОЭСР, дан в приложении к Конвенции с приведением статистических сведений об объеме их экспорта.

² Конвенция вступила в силу через 60 дней после передачи 17 декабря 1998 г. депозитарию соответствующих документов Канадой. До этого такие документы были переданы еще четырем из 10 государств — членов ОЭСР, имеющих наибольшую долю в объеме экспорта, — Германией, Канадой, США и Японией.

³ Официального перевода и официальной публикации этого комментария в Российской Федерации нет. Неофициальные переводы см.: *Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 532–541; Сборник материалов о противодействии коррупции. Т. III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общей ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2010. С. 231–238.*

Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривает достижение функциональной эквивалентности мер, принимаемых государствами — ее участниками по установлению ответственности за подкуп должностных лиц иностранных государств без выдвигания требований в отношении однотипности законодательных решений или изменения фундаментальных принципов правовой системы конкретной страны.

Государства, подписавшие Конвенцию ОЭСР против коррупции или присоединившиеся к ней, взяли на себя следующие обязательства, направленные на борьбу с подкупом иностранных должностных лиц:

1. Криминализация подкупа иностранных должностных лиц. В соответствии со ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции каждое государство, являющееся ее участником, должно принять в соответствии со своим национальным законодательством меры по признанию уголовно наказуемым деянием подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

В данном случае под подкупом понимается так называемое активное взяточничество (активная коррупция, активный подкуп) в терминологии ряда национальных законодательств — преступное деяние, представляющее собой обещание дачи взятки или дачу взятки конкретным лицом. В отличие от этих деяний под пассивным взяточничеством понимается преступление, совершаемое должностным лицом, которое получает взятку.

В то же время приведенные термины в Конвенции не используются в связи с возможностью их неоднозначного толкования. Как поясняется в Комментарий к Конвенции, возможно такое толкование термина «активное взяточничество», в соответствии с которым подразумевается, что взяткодатель взял на себя инициативу предложения взятки, а ее получатель является лишь пассивной жертвой, тогда как в ряде ситуаций взяткополучатель вынуждает взяткодателя к даче взятки, и в этом смысле он проявляет большую активность при совершении преступления.

Конвенция ОЭСР против коррупции устанавливает своеобразный стандарт, согласно которому должны быть криминализованы такие умысленные действия, как: предложение взятки; обещание взятки; дача (предоставление) взятки.

При этом каждое из указанных деяний рассматривается как оконченное преступление и не имеет значения, осуществлены ли эти действия лично взяткодателем или через посредника, действующего «от имени конкретного лица или от имени другого физического или юридического лица».

Предмет взятки определяется как любые предложенные, обещанные или предоставленные неправомерные имущественные или иные преимущества.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции при таком взяточничестве может иметь место предоставление (предложение, обещание) соответствующих преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица.

Кроме того, разъясняется, что взятка дается (предлагается, обещается, предоставляется) в данном случае с тем намерением, чтобы должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения взяткодателем коммерческого или иного неправомерного преимущества¹ в связи с осуществлением международной коммерческой сделки.

Причем преступлением должно признаваться предложение взятки для получения или сохранения деловых выгод или иных ненадлежащих преимуществ независимо от того, является ли конкретная компания наиболее квалифицированным покупателем или участником торгов, или от того, что она в любом случае была бы получателем таких деловых выгод или преимуществ.

Подкуп иностранного должностного лица должен признаваться преступлением независимо от стоимостного выражения преимущества, его результатов, отношения к взяточничеству, закреплению в местных обычаях, терпимости местных властей к такого рода платежам или предполагаемой необходимости совершения платежа в интересах получения или сохранения деловой выгоды или других ненадлежащих преимуществ.

При этом из Конвенции ОЭСР против коррупции и Комментария к ней следует, что национальный законодатель при криминализации соответствующих деяний не обязан применять использованную в Конвенции терминологию, но национальные правовые нормы, устанавливающие ответственность за взяточничество, должны быть эквивалентны по содержанию соответствующим положениям Конвенции и охватывать в полном объеме все деяния, признаваемые ею подкупом иностранного должностного лица. В то же время, используя свойственные национальной правовой системе подходы к кри-

¹ Согласно Комментарию к Конвенции термин «иное неправомерное преимущество» относится к тому, на получение чего конкретная компания не имела четко определенных прав, например на лицензию на эксплуатацию предприятия, не выполняющего требований действующих законов.

минализации такого рода деяний, законодатель не может устанавливать требование доказательств новых (дополнительных) элементов состава преступления наряду с теми, которые необходимо будет доказывать в случае, если бы данное преступление определялось в соответствии с Конвенцией ОЭСР против коррупции.

Указанное требование направлено на обеспечение безусловной криминализации признаваемого Конвенцией преступлением подкупа иностранного должностного лица.

В связи с этим из Конвенции ОЭСР против коррупции следует вывод о том, что в национальных законодательствах подкуп иностранного должностного лица должен признаваться самостоятельным преступлением, а не рассматриваться в составе общего запрета на дачу взятки «субъектам деловых отношений» даже в том случае, когда общий запрет на дачу взятки соответствует требованиям Конвенции в части криминализации подкупа иностранных должностных лиц.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции уголовная ответственность должна устанавливаться также для соучастников в подкупе иностранных должностных лиц, которыми совершены подстрекательство, содействие и пособничество, санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица.

Покушение на подкуп или сговор с целью подкупа иностранного должностного лица является уголовно наказуемым деянием в той же степени, что и покушение на подкуп или сговор с целью подкупа национального должностного лица.

Комментарий к Конвенции оговаривает и ряд случаев, не подпадающих под понятие подкупа иностранного должностного лица. Согласно Комментарию не могут признаваться таким подкупом случаи, когда:

- преимущества разрешены или необходимы в соответствии с правом страны должностного лица, включая и прецедентное право;
- имеют место мелкие «поощрительные» платежи, не относящиеся к категории платежей, совершаемых с целью «получения или сохранения бизнеса или иных ненадлежащих преимуществ» в контексте Конвенции ОЭСР против коррупции (платежи, которые совершаются в некоторых странах для того, чтобы стимулировать выполнение своих функций должностными лицами, таких как, например, выдача лицензий или разрешений). Отмечается, что такого рода платежи, как правило, незаконны в данном иностранном государстве, но их криминализация другими странами не представляется необходимой, хотя они и должны стремиться устранить это аморальное

явление, используя такие средства, как оказание поддержки программам эффективного административного и корпоративного управления;

— имеет место преимущество, обещанное или предоставленное любому лицу в предвосхищении того, что оно будет назначено на государственную должность в иностранном государстве. Такое поведение отлично от преступлений, предусмотренных Конвенцией ОЭСР против коррупции. Применительно к последнему случаю в Комментарий выражается общая озабоченность этим явлением и констатируется стремление государств — участников Конвенции ОЭСР против коррупции искать пути решения обозначенной проблемы в процессе дальнейшей работы.

Конвенция ОЭСР против коррупции не только раскрывает содержание деяния, признаваемого подкупом иностранного должностного лица, но и ряд терминов, используемых при формулировании этого преступления.

Так, согласно Конвенции ОЭСР против коррупции термин «иностранное должностное лицо» означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства, любое лицо, отправляющее государственные функции¹ для иностранного государства, в том числе и для государственного органа², предприятия³ или учреждения, а также любое должностное лицо или

¹ Комментарий к Конвенции «государственные функции» определяет как любую деятельность в государственных интересах, полномочия в отношении проведения которой делегированы лицу иностранным государством, например выполнение заданий в сфере государственных закупок.

² «Государственный орган» определяется Комментарием к Конвенции как структура, созданная в соответствии с публичным правом для выполнения конкретных задач в интересах государства.

³ В соответствии с Комментарием «государственное предприятие» — это любое предприятие любой юридической формы, на которое правительство или правительства могут прямо или косвенно осуществлять решающее влияние. Считается, что так обстоит дело, когда правительство или правительства владеют большей частью выпущенного по подписке акционерного капитала, контролируют большинство акций, дающих право голоса и выпущенных предприятием, или могут назначать большинство членов административного, управляющего или надзорного органа предприятия. Если же предприятие работает на обычной коммерческой основе на соответствующем рынке, то есть на основе, которая по существу эквивалентна основе деятельности частного предприятия без избирательного предоставления субсидий и других льгот, то в соответствии с Конвенцией не считается, что должностное лицо государственного предприятия выполняет государственную функцию.

представителя международной организации¹, а термин «иностранное государство» включает все уровни и структуры системы государственного и муниципального управления — от центральных до местных органов власти.

Соответственно под иностранным должностным лицом в Конвенции ОЭСР против коррупции понимается:

— любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства (на всех уровнях и во всех структурах государственного и муниципального управления — от центральных до местных органов власти);

— любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения;

— любое должностное лицо или представитель международной организации.

В особых обстоятельствах государственная власть может находиться в руках лиц, которые формально не являются должностными лицами государства (например, руководители политических партий в однопартийных государствах). Такие лица в силу фактического исполнения ими государственных функций могут рассматриваться в качестве должностных лиц иностранных государств в соответствии с правовыми принципами некоторых стран.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции подкуп иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок всегда осуществляется с намерением, чтобы должностное лицо совершило действие (или бездействие) при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения взяткодателем коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с осуществлением этой сделки. При этом понятие «действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей» охватывает любое использование должностным лицом своих полномочий независимо от того, находятся ли они в рамках его компетенции.

Так, в соответствии с Комментарием к Конвенции примером предусмотренного ею подкупа будет случай, когда вице-президент

¹ «Государственные международные организации» включают любые международные организации, создаваемые государствами, правительствами или другими государственными международными организациями, независимо от формы организации и сферы компетенции, включая, например, организации региональной экономической интеграции, такие как Европейский союз.

компания дает взятку высокопоставленному должностному лицу правительства для того, чтобы это лицо использовало свои должностные возможности, выходящие за пределы его компетенции, в целях оказания влияния на другое должностное лицо и вынуждения его предоставить контракт данной компании.

Подкуп иностранного должностного лица подлежит эффективному и соразмерному уголовному наказанию, носящему сдерживающее воздействие. Диапазон наказаний должен быть соразмерным тому, который установлен национальным законодательством за подкуп должностных лиц своих государств, и включать лишение свободы на срок, достаточный для обеспечения эффективной взаимной правовой помощи и экстрадиции преступников. При этом срок давности в отношении подкупа иностранного должностного лица должен быть достаточным для расследования и судебного преследования этого деяния.

Кроме того, государства — участники Конвенции ОЭСР против коррупции могут предусматривать возможность применения дополнительных гражданско-правовых или административных санкций в отношении лиц, подлежащих уголовному наказанию за подкуп иностранного должностного лица.

Каждое государство — участник Конвенции ОЭСР против коррупции согласно ее требованиям должно принять все необходимые меры к тому, чтобы сумма подкупа и доходы от подкупа иностранного должностного лица, а также имущество, стоимость которого соответствует указанным доходам, подлежали изъятию или конфискации, либо наложить штраф, обеспечивающий соразмерный эффект.

При этом понятие «доход от подкупа» Конвенция ОЭСР против коррупции трактует как прибыль или иные блага, которые получает взяткодатель от совершения сделки, или иные ненадлежащие преимущества, получаемые или сохраняемые посредством дачи взятки, а под конфискацией понимается лишение имущества по решению суда или другого компетентного органа.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции подкуп национальных должностных лиц относится к числу предикатных преступлений для целей применения законодательства о борьбе с отмыванием денег вне зависимости от того, в каком месте был совершен подкуп. Каждое из государств — ее участников обязано распространить свое законодательство, направленное на борьбу с легализацией преступных доходов, на случаи подкупа иностранных должностных лиц, независимо от места их совершения.

2. Ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц. Конвенция ОЭСР против коррупции содержит требование о том, чтобы каждое государство — участник этого международного договора в соответствии со своими правовыми принципами приняло необходимые меры, предусматривающие ответственность юридических лиц за подкуп иностранного должностного лица.

Из Конвенции ОЭСР против коррупции и Комментария к ней следует, что применительно к подкупу иностранных должностных лиц юридическими лицами предпочтение отдается уголовной ответственности и лишь в том случае, когда уголовная ответственность неприменима к юридическим лицам в соответствии с правовой системой государства, допускается установление иной (административной либо гражданско-правовой) ответственности.

Как отмечается в Конвенции ОЭСР против коррупции, такие государства — ее участники должны обеспечить применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания за подкуп иностранных должностных лиц, оказывающего сдерживающее воздействие, включая финансовые санкции. При этом иные виды ответственности должны предусматривать санкции, сопоставимые с предусмотренными уголовным законодательством тех стран, где установлена уголовная ответственность юридических лиц за международный подкуп.

Конвенция не исключает возможность установления пределов финансовых санкций. Так, например, в Австралии максимальное уголовное наказание, предусмотренное для юридических лиц, составляет 100 тыс. у.е. (11 млн австралийских долларов), трехкратный размер приобретенного компанией в результате дачи взятки дохода (если доход поддается исчислению) или 10% от оборота компании в течение предшествующих 12 месяцев¹.

Гражданские или административные санкции, отличные от неуголовных штрафов, которые могут применяться к юридическим лицам за подкуп должностного лица иностранного государства, могут включать: лишение права на получение государственных льгот или содействия, временное или постоянное исключение из числа участников государственных закупок или запрещение заниматься другими видами коммерческой деятельности, установление судебного надзора, принятие судебного приказа о прекращении деятельности компании.

Например, немецкая неуголовная модель использует в качестве санкций для юридических лиц штраф, ликвидацию юридического

¹ См.: Голованова Н.А., Лафитский В.И., Цирина М.А. Уголовная ответственность юридических лиц в международном и национальном праве (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2013. С. 102.

лица, конфискацию доходов, полученных в результате подкупа, лишение прав и лицензий и введение обязательного внешнего управления¹.

3. Определение юрисдикции в отношении подкупа иностранных должностных лиц, правоприменение, оказание взаимной правовой помощи и экстрадиция. Юрисдикция в отношении подкупа иностранных должностных лиц устанавливается в соответствии с общими принципами и условиями правовой системы каждого из государств — участников Конвенции ОЭСР против коррупции, с учетом ее положений.

При этом исходя из положений Конвенции ОЭСР против коррупции и принимая во внимание пересмотренные Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г. возможны три варианта определения юрисдикции.

В случае, если преступление полностью или частично совершается на территории государства его гражданином или иностранцем, уголовное преследование осуществляется этим государством. Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривает, что каждое государство, являющееся ее участником, должно принимать все необходимые меры к тому, чтобы установить свою юрисдикцию в отношении подкупа иностранного должностного лица, когда деяние совершается полностью или частично на его территории.

В случае, если преступление совершено на территории другого государства:

— государства, подвергающие своих граждан уголовному преследованию за преступления, совершенные за границей, должны осуществлять уголовное преследование за рубежом подкупа должностных лиц иностранных государств в соответствии со своим национальным законодательством;

— государства, не осуществляющие уголовное преследование на основе принципа национальности, должны быть готовы к выдаче своих граждан в связи с подкупом ими за рубежом должностных лиц иностранных государств.

Когда совершенный подкуп иностранного должностного лица подпадает под юрисдикцию более чем одного государства, государства — участники Конвенции ОЭСР против коррупции по запросу одной из сторон проводят консультации с целью определения наиболее подходящей юрисдикции для уголовного преследования.

Учитывая сложность вопросов определения юрисдикции применительно к конкретным ситуациям, Конвенция ОЭСР против кор-

¹ Там же. С. 157.

рупции обязывает государства-участники осуществлять анализ эффективности правовых норм, определяющих их юрисдикцию, для борьбы с подкупом иностранных должностных лиц и, если будет установлено, что их эффективность недостаточна, принимать меры для исправления положения дел.

Согласно ст. 5 Конвенции ОЭСР против коррупции и Комментарию к ней расследование и судебное преследование случаев подкупа иностранных должностных лиц осуществляются в соответствии с действующими нормами и принципами государств-участников и не должны обуславливаться национальными экономическими интересами и характером отношений с другим государством либо конкретным физическим или юридическим лицом, а также быть предметом ненадлежащих влияний политического характера.

Статья 5 дополняется п. 6 Приложения к пересмотренным Рекомендациям Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г., который рекомендует всестороннее расследование компетентными органами жалоб на подкуп должностных лиц иностранных государств, а также предоставление национальными правительствами адекватных ресурсов для эффективного судебного преследования такого подкупа.

Участниками Конвенции ОЭСР против коррупции взяты на себя обязательства применять пересмотренные Рекомендации в указанной части и контролировать их осуществление.

Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривает, что каждое государство-участник в соответствии с внутренним законодательством и соответствующими договорами и соглашениями оказывает максимально быструю и эффективную правовую помощь другим участникам в уголовных расследованиях и судебных преследованиях в отношении уголовного и неуголовного преследования физических и юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, в том числе незамедлительно предоставляет любую дополнительную информацию или документы, необходимые для удовлетворения запроса о помощи и, когда требуется, данные о состоянии и результатах выполнения такого запроса. При этом оно не в праве отказываться от оказания взаимной правовой помощи в отношении соответствующих уголовных деяний под предлогом необходимости сохранения банковской тайны.

В Комментарий к Конвенции отмечается, что ее участники должны оказывать содействие друг другу в обеспечении доступа к лицам, включая лиц, находящихся под стражей, которые дали согласие сотрудничать в проведении расследования или судопроизводства; при-

нять меры, чтобы в случае необходимости иметь возможность временной передачи лиц, находящихся под стражей, в распоряжение запрашивающего государства и зачесть время нахождения под стражей в запрашивающем государстве в срок лишения свободы в стране, к которой поступила просьба о временной выдаче данного лица. Государство, желающее использовать данный механизм, должна также принять меры к тому, чтобы в случае, когда оно выступает в качестве запрашивающей стороны, имелась возможность содержать передаваемое лицо под стражей и вернуть это лицо, не проводя никаких процедур экстрадиции.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции в соответствии с законами государств-участников и положениями заключаемых ими договоров об экстрадиции подкуп иностранного должностного лица должен быть отнесен к категории преступлений, по которым осуществляется экстрадиция.

При этом если государство — участник Конвенции, ставящее экстрадицию в зависимость от существования договора об экстрадиции, получает запрос об экстрадиции от другого государства — участника Конвенции, с которым оно не имеет договора об экстрадиции, оно может рассматривать Конвенцию ОЭСР против коррупции в качестве правового основания для экстрадиции лиц, совершивших деяния, связанные с подкупом иностранного должностного лица.

Кроме того, государства — участники Конвенции ОЭСР против коррупции должны предпринимать все необходимые меры, чтобы обеспечить экстрадицию или судебное преследование своих граждан за совершение подкупа иностранного должностного лица, а в случае отклонения просьбы об экстрадиции его гражданина, виновного в подкупе иностранного должностного лица, передать дело национальным компетентным органам для судебного преследования данного лица.

4. Меры в сфере бухгалтерского учета. Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривает, что для эффективной борьбы с подкупом иностранных должностных лиц каждое из государств-участников принимает все необходимые меры в соответствии с внутренними законами и правилами, регламентирующими ведение бухгалтерского учета и других учетных документов, раскрытие сведений в финансовых отчетах, а также стандарты учета и аудита с тем, чтобы воспрепятствовать ведению «двойной бухгалтерии», осуществлению неучтенных сделок, отражению несуществующих расходов и пассивов с ложным указанием их источника, а также использованию поддельных документов компаниями, являющимися субъектами указанных

законов и правил, с целью подкупа иностранных должностных лиц или сокрытия факта такого подкупа.

Это требование Конвенции ОЭСР против коррупции связано с разд. V «Требования к бухгалтерскому учету, проведение внешнего аудита и создание внутренних механизмов контроля деятельности компаний» пересмотренных Рекомендаций Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г.

Названный раздел содержит систему рекомендаций в отношении требований к учету, проведению независимого внешнего аудита, установлению внутренних механизмов контроля деятельности компаний, реализация которых будет иметь важное значение для обеспечения общей эффективности борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

В число требований к бухгалтерскому учету включены:

— введение государствами — членами ОЭСР запрета на совершение компаниями скрытых сделок или ведение ими неучтенных счетов;

— требования к бухгалтерскому учету, заключающиеся в том, чтобы компании государств — членов ОЭСР: а) обеспечивали ведение и сохранность необходимых отчетных документов и записей, которые могут быть необходимы при последующих проверках и расследованиях; б) вели точный учет полученных и расходованных ими сумм с указанием того, по какому поводу происходит получение и расходование средств; в) раскрывали материальные обязательства в представляемых ими финансовых отчетах;

— применение государствами-членами адекватных санкций за пропуски, фальсификации и злоупотребления в сфере бухгалтерского учета.

В число требований к независимому внешнему аудиту включены:

— достаточность требований к представлению учетных документов на внешний аудит;

— применение стандартов, обеспечивающих такую независимость внешних аудиторов, которая позволяла бы им вырабатывать объективную оценку состояния счетов компании, качества финансовых отчетов и механизмов внутреннего контроля;

— введение требований к аудиторам, выявившим признаки возможного незаконного акта подкупа, докладывать об этом руководству компаний или контрольным органам корпораций в случаях, если таковые имеются.

Кроме того, государствам — членам ОЭСР рекомендовалось рассмотреть возможность предъявления требования к аудитору докладывать о признаках вероятного факта взяточничества компетентным органам.

Комментарий к Конвенции предусматривает, что компании, к которым предъявляется требование представления финансовой отчетности с раскрытием сведений о потенциальных материальных обязательствах, должны отражать все потенциальные обязательства в соответствии с данной Конвенцией, равно как и прочие потери и убытки, которые могут быть основанием для осуждения компании или ее агентов за дачу взятки.

Для уклонения от ответственности компаниями могут фальсифицироваться бухгалтерские и иные документы. С учетом этого Конвенция ОЭСР против коррупции требует, чтобы государства-участники в целях оказания сдерживающего воздействия на компании применяли эффективные и соразмерные гражданско-правовые, административные или уголовные наказания за нарушения и фальсификацию бухгалтерской отчетности, учетных записей, счетов и финансовых отчетов этих компаний.

5. Вопросы организации исполнения требований Конвенции. Государства — участники Конвенции ОЭСР против коррупции для исполнения взятых на себя по этому международному договору обязательств должны определить, какие национальные органы или орган являются ответственными по Конвенции за подготовку и получение запросов, касающихся консультаций, оказания взаимной правовой помощи, а также экстрадиции, и осуществляют функции каналов связи по данным вопросам, уведомив об этих органах Генерального секретаря ОЭСР.

Конвенция ОЭСР против коррупции предусматривает, что государства-участники должны сотрудничать в выполнении программы систематических мероприятий текущего контроля выполнения участниками Конвенции взятых на себя по ней обязательств и содействию полной реализации Конвенции.

Определено, что это будет осуществляться в рамках деятельности Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в соответствии с полномочиями данного органа, и участники Конвенции ОЭСР против коррупции обязуются компенсировать затраты на осуществление такой деятельности Рабочей группой в соответствии с правилами ОЭСР.

Полномочия Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок на тот момент определялись пересмотренными Рекомендациями Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г. и включали:

– получение необходимой информации от государств — членов ОЭСР;

– внедрение системы самооценки, в соответствии с которой ответы на вопросы анкеты, представленные государствами — членами ОЭСР, составят основу оценки процесса реализации Рекомендаций, и системы взаимной оценки, при которой состояние реализации Рекомендаций каждым государством — членом организации будет оцениваться Рабочей группой по борьбе с подкупом на основе отчета, который даст объективную оценку успехов конкретного государства в выполнении положений Рекомендаций;

– проведение регулярных обследований шагов, предпринимаемых государствами — членами ОЭСР для реализации Рекомендаций, и содействие им в осуществлении Рекомендаций;

– исследование конкретных вопросов взяточничества в международных деловых операциях и практических возможностей расширения масштабов работы ОЭСР в сфере борьбы с международным подкупом, включая взяточничество в частном секторе и подкуп должностных лиц иностранных государств по мотивам, отличным от стремления получить или сохранить деловую выгоду;

– предоставление регулярной информации общественности о работе и мероприятиях, направленных на осуществление положений Рекомендаций.

Суммируя изложенное, можно констатировать, что главными положениями Конвенции ОЭСР против коррупции являются следующие требования к государствам-участникам:

1) установление национальными законами уголовной ответственности физических лиц за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок. В соответствии с Конвенцией ОЭСР против коррупции государства — участники этой Конвенции обязаны предусмотреть в своем законодательстве уголовную ответственность за умышленное предложение, обещание или предоставление любых неправомερных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу в целях содействия или противодействия заключению международной коммерческой сделки;

2) установление национальными законами ответственности юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц. При этом характер и степень ответственности физических и юридических лиц должны быть сопоставимы с наказанием, назначаемым таким лицам, виновным в подкупе должностных лиц государства — участника Конвенции ОЭСР против коррупции;

3) обязательство осуществления в соответствии с национальным законодательством судебного преследования физических и юридических лиц, совершивших подкуп иностранных должностных как на территории страны, так и за границей;

4) принятие мер к тому, чтобы сумма взятки и доходы от подкупа иностранного должностного лица, или имущество, стоимость которого соответствует указанным доходам, подлежали изъятию или конфискации, или принятие финансовых санкций, обеспечивающих соразмерный эффект;

5) оказание взаимной правовой помощи в расследованиях деяний, подпадающих под действие Конвенции ОЭСР против коррупции, и в судебных преследованиях лиц, их совершивших;

6) международный контроль за выполнением конвенционных обязательств по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

Конвенция ОЭСР против коррупции призвана обеспечить имплементацию в национальное законодательство государств-участников ее положений об ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, а также содействовать развитию международного сотрудничества в сфере противодействия соответствующим коррупционным правонарушениям.

При этом следует иметь в виду, что в странах, подписавших Конвенцию ОЭСР против коррупции до ее вступления в силу (до 15 февраля 1999 г.), национальное законодательство на момент подписания Конвенции не соответствовало в той или иной части ее положениям. Потребовалась длительное время на обеспечение такого соответствия, и в отдельных государствах эта работа только завершается, что свидетельствует о сложности обеспечения адекватности национальных законодательств положениям Конвенции ОЭСР против коррупции. Зачастую такая работа велась поэтапно.

Так, после принятия Конвенции ОЭСР против коррупции начался процесс внесения изменений в национальные законодательства. Например, соответствующие изменения в уголовное законодательство с целью распространения ответственности за подкуп на отношения с участием иностранных и международных должностных лиц были внесены следующими странами: Австрия, Германия, США,

Финляндия, Япония — 1998 г.; Бельгия, Венгрия, Норвегия, Республика Корея, Словакия, Словения, Швеция, Чехия — 1999 г.; Дания, Польша, Испания, Италия, Франция — 2000 г.; Великобритания, Новая Зеландия, Люксембург, Ирландия, Нидерланды, Португалия — 2001 г.; Бразилия, Чили — 2002 г.¹

Однако не все из этих изменений оказались достаточными для того, чтобы обеспечить на национальном уровне реализацию положений Конвенции ОЭСР против коррупции, и потребовалось внесение новых изменений в законодательство.

В частности, потребовалось принятие нового британского Закона о противодействии коррупции (UK Bribery Act), вступившего в силу с 1 июля 2011 г., чтобы добиться такого соответствия.

В Чехии лишь с 1 января 2012 г. вступил в силу Закон об уголовной ответственности юридических лиц и уголовном судопроизводстве в отношении их.

Количество участников Конвенции постоянно увеличивается. В настоящее время участниками Конвенции стали уже 39 государств, 34 из них являются членами ОЭСР — Австралия (1999)², Австрия (1999), Бельгия (1999), Великобритания (1999), Венгрия (1999), Германия (1999), Греция (1999), Дания (2000), Израиль (2009), Испания (2000), Исландия (1999), Ирландия (2003), Италия (2001), Канада (1999), Республика Корея (1999), Люксембург (2001), Мексика (1999), Нидерланды (2001), Новая Зеландия (2001), Норвегия (1999), Польша (2000), Португалия (2001), Словакия (1999), Словения (2001), США (1999), Турция (2000), Финляндия (1999), Франция (2000), Чехия (2000), Чили (2001), Швеция (1999), Швейцария (2000), Эстония (2005), Япония (1999), и 5 государств членами Организации не являются — Аргентина (2001), Болгария (1999), Бразилия (2000), Российская Федерация (2012) и ЮАР (2007).

Таким образом, участниками Конвенции ОЭСР стали в 1999 г. — 18 государств, в 2000 г. — 8, в 2001 г. — 8, в 2003, 2005, 2006, 2009 и 2012 гг. — по одному государству.

Об эффективности принимаемых в государствах — участниках Конвенции ОЭСР против коррупции мер по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц свидетельствуют данные за период с 1999 г. по 2010 г.

Из 38 государств, являвшихся на конец 2010 г. участниками Конвенции, только в 13 странах за весь период имели место случаи при-

¹ См. об этом: Сравнительное уголовное право. Особенная часть: монография / под общ. и научн. ред. С.П. Щербы. М., 2010. С. 456–457.

² В скобках указан год вступления в силу Конвенции ОЭСР для страны.

влечения к ответственности за подкуп иностранных должностных лиц. Всего за такие деяния было привлечено к уголовной ответственности 164 физических лица и 59 юридических лиц, к административной ответственности — 41 физическое лицо и 46 юридических лиц. При этом имеет место тенденция к увеличению таких дел.

За 2010 год привлечены к уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц 26 физических лиц (14 — в Германии, 8 — в США, 2 — в Великобритании, по одному — в Швейцарии и Франции) и 10 юридических лиц (7 — в США, 2 — в Германии, 1 — в Великобритании); к административной ответственности привлечены 12 физических лиц (8 — в США, 4 — в Германии) и 17 юридических лиц (в США)¹.

Так, весьма показателен пример, когда власти Германии за доказанные взятки компании «Сименс» в Литве, России и Нигерии на общую сумму в 12 млн евро наложили на эту фирму штраф в размере 201 млн долл. США. Кроме того, по гражданскому иску компания «Сименс» выплатила Комиссии по ценным бумагам и биржам США 350 млн долл. и еще 450 млн долл. — по уголовному иску Министерства юстиции США. С учетом других компенсационных выплат коррупционные нарушения стоили этой компании 1 млрд и 180 млн долл.²

Другой пример, получивший широкое освещение в российской прессе, — штраф в размере 58,8 млн долл. США, который должно выплатить властям США российское подразделение американской компьютерной компании «Хьюлетт-Паккард» (Hewlett-Packard) за дачу взяток российским должностным лицам при заключении контракта на поставку компьютерного оборудования для одного из российских государственных органов³. Всего же компания «Хьюлетт-Паккард» обязалась выплатить властям США 108 млн долл. США за коррупционные правонарушения в России, Польше и Мексике.

В имеющихся исследованиях приводятся и другие примеры, связанные с подкупом юридическими лицами российских должностных лиц. В частности, в апреле 2010 г. Федеральный суд округа Колумбия наложил штраф в размере 27,3 млн долл. на компанию «Даймлер Крайслер автомобиля России» (в настоящее время — Mercedes Benz Russia),

¹ См.: OECD Working Group on Bribery — 2010 Annual Report. OECD PUBLISHING, PRINTED IN FRANCE. 2009. С. 29; OECD Working Group on Bribery — 2010 Annual Report. OECD PUBLISHING, PRINTED IN FRANCE. 2010. С. 17.

² См. об этом: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 16–17.

³ См. об этом: США заработали на российской коррупции // Новая газета. 2014. 15 сентября.

поставлявшую различным госорганам России автомашины и запчасти производства концерна Daimler AG. Основными покупателями были названы МВД и Минобороны России, гараж особого назначения ФСО России, мэрии Москвы, Уфы и Нового Уренгоя. Компания признала, что в 2000–2005 гг. выплатила представителям названных госструктур за победу в конкурсах «откаты» на общую сумму около 5 млн евро¹.

В ноябре 2010 г. Департамент юстиции США выдвинул обвинения в коррупции против швейцарского транспортно-логистического холдинга Panairina World Transport Ltd, российское представительство которого в 2002–2007 гг. выплатило сотрудникам ФТС России взятки на общую сумму около 7 млн долл. для облегчения процедуры таможенного оформления грузов. Холдинг признал обвинения и уплатил штраф в размере 70,6 млн долл.²

Привлечение юридических лиц к уголовной ответственности позволяет взыскивать с виновных юридических лиц значительные суммы штрафов, что оказывает существенное воздействие на других участников рыночных отношений и способствует формированию здоровой конкурентной среды.

§ 3. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОЭСР, РАЗВИВАЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ОЭСР ПО БОРЬБЕ С ПОДКУПОМ ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ СОВЕРШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ СДЕЛОК

*А.В. Федоров,
заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

После принятия и вступления в силу Конвенции ОЭСР против коррупции процесс принятия новых антикоррупционных документов ОЭСР продолжился.

Указанные документы принимаются в виде рекомендаций и дополняют или развивают положения Конвенции ОЭСР против коррупции, в связи с чем их можно определить как взаимосвязанные с этой Конвенцией акты.

¹ См.: Коррупция в современной России: проблемы теории и практики: монография / под общ. ред. Т.Л. Козлова. М., 2014. С. 209.

² Там же. С. 209–210.

В настоящее время имеются три вида таких актов, классифицируемых по времени их принятия: 1) доконвенционные, 2) принятые одновременно с Конвенцией, 3) послеконвенционные.

К числу доконвенционных актов, взаимосвязанных с Конвенцией ОЭСР против коррупции, относятся:

– Рекомендации Совета ОЭСР по вопросу вычета из налогооблагаемой базы суммы взяток иностранным должностным лицам (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) от 11 апреля 1996 г.¹ В соответствии со ст. 13 Комментария к Конвенции участник Конвенции ОЭСР против коррупции должен принять эту рекомендацию;

– пересмотренные Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом при осуществлении международных коммерческих сделок, принятые Советом ОЭСР 23 мая 1997 г. Эти Рекомендации согласно преамбуле Конвенции учитывались при ее принятии. В Комментарий к Конвенции указывается, что ст. 5 Конвенции ОЭСР против коррупции дополняется п. 6 приложения к пересмотренным Рекомендациям 1997 г., а ч. V пересмотренных Рекомендаций 1997 г. («Требования к бухгалтерскому учету, проведение внешнего аудита и создание внутренних механизмов контроля деятельности компаний»), которую все стороны должны принять и которая является предметом контроля Рабочей группы, относится к ст. 8 Конвенции ОЭСР против коррупции. Кроме того, стороны должны согласиться посредством принятия п. 8 приложения к пересмотренным Рекомендациям 1997 г. реализовать меры по повышению действенности взаимной правовой помощи. Полномочия Рабочей группы определены в части VIII пересмотренных Рекомендаций 1997 г. Согласно ст. 13 Комментария к Конвенции стороны должны принять пересмотренные Рекомендации 1997 г. и следовать им.

К числу принятых одновременно с Конвенцией ОЭСР против коррупции относится Комментарий к Конвенции, принятый Конференцией полномочных представителей 21 ноября 1997 г.

Перечень взаимосвязанных с Конвенцией ОЭСР против коррупции послеконвенционных актов, то есть появившихся после ее принятия, постоянно увеличивается.

¹ Документ С(96)27/FINAL. См. также: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 554 — 555; Сборник материалов о противодействии коррупции. Том III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общей ред. Воробьева Ю.Л. М., 2010. С. 246.

В настоящее время к актам, взаимосвязанным с Конвенцией ОЭСР против коррупции, относится ряд различных рекомендаций, но, несомненно, основными из них являются Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 26 ноября 2009 г.¹ (Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) с поправками, внесенными 18 февраля 2010 г. в приложение II к ним², (далее по тексту — Рекомендации от 26 ноября 2009 г.).

Указанные Рекомендации от 26 ноября 2009 г. содержат следующие приложения:

Приложение I — Руководство о применении передового опыта по выполнению положений конкретных статей Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок (Good Practice Guidance on Implementing of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions);

Приложение II — Руководство по применению передового опыта в области внутреннего контроля, этического совершенствования и соблюдения сделок (Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance).

Рекомендации от 26 ноября 2009 г. являются продолжением пересмотренных Рекомендаций 1997 г. При этом они учитывают как положения Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанных с ней доконвенционных актов, так и ряда послеконвенционных актов.

В Рекомендациях от 26 ноября 2009 г. не только отмечается, что на всех странах лежит общая ответственность за ведение борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, но и заявляется о важности «жесткого и всеобъемлющего осуществления Конвенции», а также констатируется, что эти рекомендации применимы ко всем государствам — членам ОЭСР и другим государствам, являющимся участниками Конвенции против коррупции.

Рекомендации от 26 ноября 2009 г. адресованы государствам — членам ОЭСР и государствам, не являющимся членами этой орга-

¹ Документ C(2009)159/REV/FINAL.

² См.: Руководство по передовой практике в вопросах внутреннего контроля, этического поведения и соблюдения нормативных требований от 18 февраля 2010 г. (одобрено Советом ОЭСР в качестве неотъемлемой части Рекомендаций Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с дачей взяток иностранным должностным лицам при осуществлении международных коммерческих сделок от 26 ноября 2009 г.).

низации, но участвующим в Конвенции ОЭСР против коррупции, а также государствам — кандидатам в члены ОЭСР либо кандидатам на присоединение к Конвенции ОЭСР против коррупции. Указанный акт содержит большое количество положений, касающихся различных сфер противодействия подкупу иностранных должностных лиц. Рассмотрим основные из них.

1. Криминализация подкупа иностранных должностных лиц и меры по обеспечению реализации ответственности за такой подкуп. Рекомендуется с целью обеспечения активной и всеобъемлющей реализации Конвенции ОЭСР против коррупции учитывать Руководства по передовой практике, являющиеся приложением к Рекомендациям от 26 ноября 2009 г. Руководства предусматривают, чтобы государства — участники Конвенции ОЭСР против коррупции:

— выполняли ее положения таким образом, чтобы не допустить возможности уклонения от ответственности не только при обычном подкупе, но и в случае, когда имеет место вымогательство взятки иностранным должностным лицом;

— предприняли шаги по повышению информированности общественности и предоставляли ей конкретные письменные рекомендации в отношении соблюдения законов, принятых в целях выполнения положений Конвенции ОЭСР против коррупции и Комментария к Конвенции;

— предоставляли информацию командированным за рубеж должностным лицам и обеспечивали их соответствующее обучение относительно соблюдения законов, принятых в целях выполнения Конвенции ОЭСР против коррупции с тем, чтобы такие сотрудники могли предоставлять соответствующую информацию своим компаниям в других странах и оказывать надлежащую помощь, когда такие компании сталкиваются с вымогательством взяток;

— обеспечивали, чтобы ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок не ограничивала уголовное преследование и осуждение физических лиц, совершивших подкуп;

— обеспечивали ответственность физических и юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, принимая во внимание, что:

а) уровень полномочий физического лица, действия которого влекут ответственность юридического лица, отражает разнообразие систем принятия решений в отношении юридических лиц; или

б) ответственность юридического лица влекут действия лиц с самым высоким уровнем управленческих полномочий, в случаях,

когда такое лицо предлагает, обещает или дает взятку иностранному должностному лицу; предписывает лицу с более низким уровнем полномочий или наделяет его полномочиями предлагать, обещать или давать взятку иностранному должностному лицу; не препятствует лицу с более низким уровнем полномочий подкупать иностранное должностное лицо, в том числе из-за неосуществления над ним надзора и адекватного внутреннего контроля, несоблюдения этических норм и невыполнения программ или мер.

— обеспечивали невозможность для юридического лица избежать ответственности в результате использования посредников, в том числе связанных с ними юридических лиц, предлагающих, обещающих или дающих взятку иностранному должностному лицу от его имени;

— обеспечивали, чтобы международные экономические интересы не влияли на расследования и судебные преследования по делам о подкупе иностранных должностных лиц, а также не оказывали потенциального воздействия на отношения с другим государством;

— выделяли достаточное количество ресурсов правоохранительным органам с тем, чтобы они смогли провести эффективное расследование и уголовное преследование лиц, совершивших подкуп иностранных должностных лиц.

Рекомендации 2009 г. меняют отношение к так называемым малым вознаграждениям за оказание содействия в упрощении формальностей, отмечая их разрушительное воздействие на экономическое развитие и верховенство права. Этот акт призывает государства — участников Конвенции ОЭСР против коррупции проводить периодический обзор своей политики, касающейся малых вознаграждений за упрощение формальностей, для обеспечения эффективной борьбы с данным явлением. В Рекомендациях отмечается, что следует призывать компании запрещать или предотвращать использование малых вознаграждений за упрощение формальностей при осуществлении внутреннего контроля компании, этических программ и мер, а также программ и мер соблюдения законодательства, признавая, что подобные вознаграждения, как правило, незаконны в странах, где их предлагают, и во всех случаях необходимо вести строгий учет финансовых записей компаний.

2. Искоренение любой косвенной налоговой поддержки подкупа иностранных должностных лиц. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. призывают безотлагательно и полностью реализовать Рекомендации Совета ОЭСР от 25 мая 2009 г., в которых, в частности, предлагается, «чтобы государства — члены Конвенции по борьбе с подкупом запретили освобождение от налогообложения при подкупе иностран-

ных должностных лиц во всех случаях налогообложения», а также максимально «облегчили процесс сообщения налоговыми властями о подозрении в подкупе иностранного должностного лица» в соответствующие национальные правоохранительные органы.

3. Механизмы предоставления информации о подкупе иностранных должностных лиц. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагает странам:

— убедиться в существовании легкодоступных каналов для информирования о подозрениях в подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в соответствии с их законодательными принципами;

— разработать соответствующие меры для облегчения процесса предоставления информации должностными лицами, в частности, из-за границы, в правоохранительные органы о предполагаемом подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, выявленном в ходе их работы;

— принять соответствующие меры для защиты от дискриминации или дисциплинарных взысканий работников государственного и частного сектора, которые добровольно и на разумных основаниях сообщают в компетентные органы о предполагаемых случаях подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

4. Меры по развитию отчетности компаний. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам:

— принимать все необходимые меры для воспрепятствования ведению двойной бухгалтерии, осуществлению неучтенных сделок и сделок, по которым информация предоставлена в неполном объеме, отражению несуществующих расходов и обязательств, объект которых неправильно идентифицирован, а также использованию поддельных документов компаниями с целью подкупа иностранных должностных лиц или сокрытия факта такого подкупа;

— требовать от компаний предоставления финансовых документов по всему спектру отчетности;

— принять эффективные, соразмерные и имеющие сдерживающий профилактический характер, гражданские, административные или уголовные меры наказания за неполные и фальсифицированные учетные записи, счета и финансовые отчеты компаний.

5. Меры по развитию внешнего аудита. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам:

— рассмотреть, являются ли надлежащими предъявляемые к компаниям требования по проведению внешнего аудита;

— поддерживать надлежащие стандарты для обеспечения независимости внешних аудиторов, которая позволяет им предоставлять объективную оценку счетов, финансовых отчетов и внутренних контрольных механизмов компании;

— обязать внешнего аудитора, который обнаружит признаки подкупа должностного лица иностранного государства, сообщать об этом руководству компании и, в случае необходимости, корпоративным контрольным органам;

— стимулировать компании в случае получения сообщения внешнего аудитора о предполагаемых фактах подкупа иностранных должностных лиц к активному и эффективному реагированию на такие сообщения;

— обязать внешнего аудитора сообщать о предполагаемых фактах подкупа иностранных должностных лиц компетентным органам власти, не зависящим от компании, а там, где такая обязанность уже введена, обеспечить защиту от судебного преследования аудиторов, добросовестно сообщающих о подобных фактах.

6. Меры по развитию внутреннего контроля, внедрению этических норм и соблюдению антикоррупционных стандартов. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам поощрять разработку и принятие компаниями надлежащих программ или мер по внутреннему контролю, этических норм и мер по их соблюдению с целью предотвращения и выявления фактов подкупа иностранных должностных лиц с учетом Руководства по передовой практике в области внутреннего контроля, этических норм и мер по их соблюдению, являющегося неотъемлемой частью этих Рекомендаций, в том числе обеспечить, чтобы компании:

— предавали гласности свои программы и меры по внутреннему контролю, этические нормы и меры по их соблюдению, включая те, которые способствуют предотвращению и выявлению фактов подкупа;

— создавали контрольные органы, не зависящие от правления, такие как аудиторские комитеты советов директоров или наблюдательных советов;

— предоставляли каналы коммуникации для лиц, не желающих нарушать профессиональные стандарты или этические нормы по указаниям вышестоящих руководителей или под их давлением, а также для лиц, желающих добросовестно сообщить о происходящих внутри компаний нарушениях закона, профессиональных стандартов или этических норм; принимали меры для защиты таких лиц; предпринимали необходимые действия на основе поступающих сообщений.

Также рекомендуется, чтобы государственные органы учитывали программы и меры компаний по внутреннему контролю, этическим нормам и их соблюдению при принятии решений по предоставлению государственных льгот, включая государственные субсидии, лицензии, государственные контракты на закупки, контракты, финансируемые по линии официальной помощи в целях развития, и официально поддерживаемые экспортные кредиты.

Руководство по передовой практике в области внутреннего контроля, этических норм и их соблюдения, являющееся приложением к Рекомендациям, не имеет обязательного характера, но детализирует и развивает ряд антикоррупционных требований к компаниям.

7. Меры, касающиеся государственных льгот и государственных закупок. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам:

– обеспечить принятие законов, позволяющих органам власти временно отстранять от участия в конкурсах на право заключения государственных контрактов или получения других государственных льгот, включая государственные контракты на закупки и контракты, финансируемые по линии официальной помощи, компании, в отношении которых установлен факт подкупа иностранных должностных лиц;

– требовать введения положений о борьбе с коррупцией в двусторонние соглашения о закупках, финансируемых за счет помощи, способствовать надлежащему осуществлению положений о борьбе с коррупцией в международных учреждениях, занимающихся вопросами развития;

– поддерживать усилия, направленные на реализацию принципов, содержащихся в Рекомендациях Совета ОЭСР о повышении добросовестности при осуществлении государственных закупок от 2008 г.¹, а также работу в сфере транспарентности государственных закупок; соблюдать соответствующие международные стандарты, такие как Соглашение ВТО о государственных закупках.

8. Меры, касающиеся экспортных кредитов. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам соблюдать Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом в связи с экспортными кредитами от 14 декабря 2006 г.

9. Меры, касающиеся развития международного сотрудничества. Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предлагают странам предпринять, в частности, следующие действия:

– проводить консультации с компетентными органами других стран по конкретным случаям подкупа;

¹ Документ С(2008)105.

Глава II. ОЭСР в противодействии коррупции: правовые основы и направления

— проводить тщательное расследование заявлений, направленных международными организациями, о подкупе должностных лиц иностранных государств;

— гарантировать, что их национальное законодательство обеспечивает адекватную основу для международного сотрудничества в борьбе с подкупом иностранных должностных лиц; использовать для этого все возможности, предусмотренные существующими международными договорами, и, в случае необходимости, заключать новые договоры.

Рекомендации от 26 ноября 2009 г. предусматривают проведение странами периодических обзоров реализации Конвенции ОЭСР против коррупции с целью повышения эффективности борьбы с подкупом иностранных должностных лиц, а также осуществление Рабочей группой по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок следующих действий:

— систематический контроль за реализацией государствами — участниками Конвенции ОЭСР против коррупции Конвенции против подкупа и взаимосвязанных с ней актов;

— объективная взаимная оценка состояния дел, связанных с выполнением конкретными государствами — участниками Конвенции положений Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанных с ней актов;

— представление регулярных отчетов о мерах, предпринимаемых государствами — участниками Конвенции ОЭСР против коррупции для выполнения ее положений и связанных с ней актов, в том числе неконфиденциальной информации о проводимых расследованиях и привлечении к ответственности виновных в подкупе;

— проведение совещаний должностных лиц правоохранительных органов, участвующих в противодействии подкупу иностранных должностных лиц, с целью обсуждения передового опыта и общих вопросов, связанных с расследованием и привлечением к ответственности за такой подкуп;

— проведение консультаций со странами, которые еще не присоединились к Конвенции ОЭСР против коррупции, с тем, чтобы способствовать расширению участия таких стран в этой Конвенции и взаимосвязанных с ней актах;

— проведение регулярных консультаций с международными организациями и международными финансовыми институтами, которые активно участвуют в борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок,

а также с неправительственными организациями и представителями делового сообщества;

– повышение эффективности мониторинга и текущего контроля; регулярное предоставление обществу информации о своей работе и мероприятиях, а также о реализации Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанных с ней актов.

Из числа других послеконвенционных актов важное значение для противодействия подкупу иностранных должностных лиц имеют также:

– пересмотренные в мае 2011 г. на Министерской конференции ОЭСР Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных компаний от 27 июня 2000 г.¹, раздел VII которых «Борьба с подкупом, посредничеством при подкупе и вымогательством» (OECD Guidelines for Multinational Enterprises — Section VII. — VII. Combating Bribery, Bribe Solicitation and Extortion), развивает положения Конвенции ОЭСР против коррупции;

– Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом в связи с экспортными кредитами от 14 декабря 2006 г.² (Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Exported Credits);

– Рекомендации Совета ОЭСР в отношении налогообложения в процессе дальнейшей борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 25 мая 2009 г.³ (Recommendation of the Council on tax Measures Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), заменившие Рекомендации Совета ОЭСР по вопросу вычета из налогооблагаемой базы суммы взяток, выплаченных иностранным должностным лицам, от 11 апреля 1996 г.

Согласно установленным в ОЭСР правилам к взаимосвязанным с Конвенцией ОЭСР документам также будут относиться любые последующие поправки в вышеперечисленные документы и новые редакции этих документов, либо рекомендации, принятые взамен перечисленных выше рекомендаций.

При этом имеет место стремление урегулировать актами ОЭСР отдельные вопросы бизнеса, такие как ведение бухгалтерского учета, независимый внешний аудит компаний, система внутривозвратного контроля, а также кодексы корпоративной этики.

¹ Документ C(2000)96/REV1.

² Документ C(2006)163.

³ Документ C(2009)64.

В связи с этим, хотя и не относятся к жестко взаимосвязанным с Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом документов, но имеют важное значение для предупреждения коррупции:

– Рекомендации Совета ОЭСР по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающие в себя принципы поддержания этики на государственной службе (Principles for Managing Ethics in the Public Service), от 23 апреля 1998 г.¹;

– Рекомендации Совета ОЭСР по принципам разрешения конфликта интересов на государственной службе (Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service) от 28 мая 2003 г.²;

– Рекомендации Совета по повышению прозрачности при осуществлении государственных закупок (Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement), принятые в октябре 2008 г.³;

– Рекомендации Совета ОЭСР по принципам прозрачности и открытости в лоббировании (Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) от 18 февраля 2010 г.⁴, и др.

Оценки реализации Конвенции ОЭСР против коррупции, проводимые экспертами Рабочей группы, показывают, что этой Конвенцией и взаимосвязанными с ней документами урегулированы еще далеко не все вопросы, решение которых требуется для активизации борьбы с коррупцией. К таким вопросам относятся:

- дача и получение взятки частными лицами в сфере бизнеса;
- вымогательство взяток и вспомогательных платежей;
- содействие политическим партиям и кандидатам, баллотирующимся на политические посты;
- использование офшорных финансовых учреждений;
- блокирование эффективного расследования случаев коррупции и судебного преследования виновных.

Тем не менее Конвенция ОЭСР против коррупции эффективно дополняет Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а также усилила по борьбе с коррупцией, которые предпринимаются в рамках различных международных организаций, в связи с чем в настоящее

¹ Документ C(98)70.

² Документ C(2003)107

³ Документ C(2008)105

⁴ Документ C(2010)16.

время в подавляющем большинстве стран повышается интерес к рассматриваемой Конвенции ОЭСР.

Представляется необходимым и в нашей стране организовать работу по ознакомлению представителей бизнеса и широкой общественности с положениями указанной Конвенции, на что в определенной мере направлено настоящее издание, провести научные исследования, связанные с имплементацией положений Конвенции ОЭСР против коррупции в российское законодательство. Это особенно важно в настоящее время, так как антикоррупционное законодательство Российской Федерации и практика его применения оценивается Рабочей группой ОЭСР.

§ 4. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ОЭСР, НАДЕЛЕННЫЕ КОМПЕТЕНЦИЕЙ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*А.Н. Морозов,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

Характерным признаком, присущим международным межправительственным организациям как субъектам международного права, является наличие институциональной структуры, состоящей из органов, наделенных в соответствии с международно-правовыми актами компетенцией, в рамках которой им надлежит действовать.

Как уже указывалось, органом, который принимает все акты ОЭСР, выступает Совет, формируемый государствами-членами. Из этого следует, что Совет наделен обширной компетенцией, в которую входят в том числе вопросы борьбы с коррупцией, что, в свою очередь, вытекает из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

Как отмечается в издании, подготовленном ОЭСР, данная международная организация располагает лишь ограниченными полномочиями для принятия решений, обязательных для ее членов, поскольку эти решения должны быть приняты единогласно. Достижение такого консенсуса, однако, требует проведения долгих и невероятно трудных переговоров, поэтому государства-члены в качестве первой поставленной цели приняли решение о разработке документа, относящегося к категории так называемого мягкого права, а именно, рекомендации, предлагающей государствам-членам противостоять взяточничеству

путем применения остающихся за рамками уголовного права мер, заставляющих отказаться от намерения дать взятку, а также изъять из законодательства все положения, которые могли бы способствовать взяточничеству. Разногласия возникли по поводу возможности вычета «коррупционных платежей», произведенных за границей, из налогооблагаемой базы, что разрешено некоторыми странами в качестве неотъемлемой части деятельности по обеспечению заключения контрактов¹.

Несмотря на то что Конвенция прямо не наделяет Совет полномочиями по принятию решений в области борьбы с коррупцией, руководствуясь п. «а» и «б» Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития, рассматриваемый орган активно принимает антикоррупционные документы.

В числе подобного рода документов следует назвать:

– Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 27 мая 1994 г.;

– Рекомендации Совета ОЭСР по вопросу вычета из налогооблагаемой базы суммы взяток иностранным должностным лицам от 11 апреля 1996 г.;

– Пересмотренные Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 23 мая 1997 г.;

– Рекомендации Совета ОЭСР по борьбе с подкупом в связи с экспортными кредитами от 14 декабря 2006 г.;

– Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 26 ноября 2009 г.;

– Рекомендации Совета ОЭСР по налоговым мерам дальнейшей борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 25 мая 2009 г.²;

– Рекомендации Совета ОЭСР по дальнейшей борьбе с подкупом иностранных должностных лиц от 9 декабря 2009 г.;

– Рекомендации Совета по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающие в себя принципы поддержания этики на государственной службе, от 23 апреля 1998 г.³

¹ Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией. OECD. 2001. С. 44.

² См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М. 2012. С. 97–98.

³ <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/p5.htm>

Кроме того, следует отметить, что и иные органы, функционирующие под эгидой ОЭСР, принимают документы, направленные на борьбу с коррупцией. В частности, Рекомендации Комитета содействия развитию «Предложения по борьбе с коррупцией при поставках в рамках помощи на основе двусторонних соглашений» от 6–7 мая 1996 г.¹ Указанный документ содержит Рекомендацию Комитета содействия развитию, направленную на то, чтобы государства-члены ввели или потребовали введения антикоррупционных норм, регламентирующих закупки, финансируемые из средств, предоставленных в качестве помощи на основе двусторонних соглашений. Эта работа должна проводиться в координации с другой работой, направленной на искоренение коррупции, осуществляемой в странах ОЭСР, других странах и организациях и в сотрудничестве со странами — получателями помощи. Комитет содействия развитию также рекомендует, чтобы государства — члены ОЭСР работали над обеспечением эффективной реализации своих антикоррупционных норм и привлекали внимание международных институтов, занимающихся проблемами развития, к важности выполнения антикоррупционных норм, предусмотренных в правилах, регламентирующих деятельность этих институтов.

В международном сотрудничестве по борьбе с коррупцией ОЭСР играет одну из ведущих ролей, применяя на практике многодисциплинарный подход, исследуя собственно «спрос» на взятки и их «предложение». Коррупция процветает там, где слабы государственные институты или где получила широкое распространение ненадлежащая практика государственного управления. Деятельность ОЭСР направлена на совершенствование национальных систем государственного управления и управление государственным сектором государств-членов. Обеспечение информационной прозрачности систем государственных закупок является еще одним существенным элементом в борьбе против коррупции, как и эффективное применение законодательства, направленного против «отмывания» денег².

Важное значение в системе органов по борьбе с коррупцией в рамках ОЭСР занимает Рабочая группа ОЭСР по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок, в которую Российская Федерация вступила в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Россий-

¹ <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/p4.htm>

² Противдействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России: аналитический доклад / под ред И.Н. Барцица. М.: РАНХиГС, 2011. С.9.

ской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок» (далее — Рабочая группа).

Мониторинг выполнения положений Конвенции проводится Рабочей группой с использованием механизма взаимной оценки. Другими словами, применение Конвенции каждым из участников проверяется другими участниками Конвенции. Процесс мониторинга состоит из нескольких этапов: на первом этапе проверяется, соответствует ли национальное законодательство участников требованиям Конвенции, на втором этапе анализируется то, как на практике применяются законодательные и институциональные механизмы. По каждому этапу Рабочая группа принимает отчет и рекомендации для каждой страны¹.

В связи с этим следует отметить, что Рабочая группа основана в рамках ОЭСР в 1994 г. Она отвечает за мониторинг осуществления Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, готовит отчеты, а также разрабатывает рекомендации, направленные на повышение эффективности имплементации Конвенции государствами-участниками. Рабочая группа состоит из представителей государств — участников Конвенции и собирается четыре раза в год. Членами Рабочей группы, как правило, являются государственные служащие различных органов власти.

Основной обязанностью Рабочей группы является мониторинг выполнения государствами-участниками положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Кроме того, Рабочая группа принимает участие в научных мероприятиях, проводимых на основе результатов мониторинга реализации Конвенции.

Необходимо отметить, что Рабочая группа играет ключевую роль в процессе присоединения государств к ОЭСР. Рабочей группе поручено консультировать Совет ОЭСР о готовности и способности стран-кандидатов придерживаться антикоррупционных стандартов Организации. Такая деятельность Рабочей группы осуществляется параллельно с осуществлением мониторинга выполнения Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок².

¹ См.: Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права // <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39594433.pdf>

² <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/AntiBriberyAnnRep2011.pdf>

Рабочая группа при рассмотрении вопроса о готовности того или иного государства войти в ОЭСР применяет такие критерии, как «готовы и способны войти», а также «взаимной выгоды» с тем, чтобы убедиться, что в соответствующем государстве существует необходимая правовая база для борьбы с коррупцией, что такая база соответствует стандартам, закрепленным в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и в Рекомендациях Совета ОЭСР о противодействии коррупции, а также удостовериться в том, что государство, претендующее на вхождение в ОЭСР, обладает необходимыми механизмами обеспечения выполнения Конвенции, включая механизм контроля и т.д.¹

Одной из форм объективирования результатов деятельности Рабочей группы являются годовые отчеты, которые содержат аналитические материалы по реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, а также Рекомендаций, принимаемых Советом ОЭСР по вопросам, связанным с противодействием коррупции. При этом свои доклады по мониторингу государств — участников Конвенции Рабочая группа публикует в электронном виде на официальном сайте ОЭСР.

Кроме того, необходимо отметить такую форму презентации деятельности Рабочей группы, как типовые доклады, посвященные, в частности, взаимной правовой помощи по иностранным делам о взяточничестве, идентификации и количественной оценке доходов от взяточничества, роли посредников в международных деловых операциях, взяточничеству в государственных закупках².

В целях осуществления эффективного мониторинга за реализацией государствами-участниками положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Рабочая группа определяет потенциальные препятствия, содержащиеся в институциональной и правовой системе, которые могут негативно отразиться на эффективности выполнения государствами обязательств, вытекающих из Конвенции³. Так, например, Рабочая группа поставила под сомнение обоснованность использования эффективного раскаяния по отношению к тако-

¹ См. подробнее [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=daffe/ime/br/wd\(2004\)9](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=daffe/ime/br/wd(2004)9)

² См. подробнее <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberytypologyreports.htm>

³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/40896091.pdf>

му составу преступления, как подкуп иностранного государственного должностного лица. Объясняется это тем, что помимо страны самого иностранного государственного должностного лица, никакая другая страна не будет иметь юрисдикции для привлечения такого иностранного государственного должностного лица к ответственности¹.

В числе принципов мониторинга за реализацией Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок следует выделить²:

- цель мониторинга;
- эффективность;
- справедливый подход (равное отношение);
- эффективность и результативность;
- координация деятельности в рамках ОЭСР;
- координация деятельности с другими международными организациями;
- публичная отчетность.

В качестве примера можно привести отчет Рабочей группы за 2011 г., который содержит материалы о выполнении Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, мониторинге осуществления Конвенции, а также материалы, касающиеся работы с ключевыми партнерами в области противодействия коррупции.

Отдельный блок отчета посвящен итогам прохождения третьей фазы такими государствами, как Болгария, Канада, Германия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Норвегия и Швейцария³.

Самостоятельное направление деятельности Рабочей группы посвящено подготовке отчетов по итогам мониторинга имплементации Конвенции в государствах-участниках.

Оценки стран — официальные, систематические, детализированные обзоры и заключения, подготовленные полным составом стран-участниц по вопросам политики каждого государства-участника и реализации этой политики, представляют собой существенную и хорошо разработанную часть деятельности ОЭСР. Данную методику используют многие комитеты и другие вспомогательные органы

¹ См. Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права // <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39594433.pdf>

² <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/countrymonitoringprinciplesfortheoecdanti>

³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/AntiBriberyAnnRep2011.pdf>

Отчеты за 2006–2010 г. см. на официальном сайте ОЭСР <http://www.oecd.org/ctp/crime/oecdworkinggrouponbribery-annualreport.htm>

ОЭСР. Рабочая группа при подготовке проекта своих собственных процедурных правил опиралась на этот опыт, особенно, на процедуру вступления в членство ОЭСР и методы оценки, используемые Специальной группой по мерам в финансовой сфере (FATF) в связи с проблемой отмывания денег.

В ходе первого этапа мониторинга, который осуществляется в настоящее время, основное внимание уделяется правовой реализации Конвенции 1997 г. о борьбе с дачей взяток и Рекомендации. Оценка производится на основе принципа ОЭСР, предусматривающего проведение анализа равными участниками. Секретариат ОЭСР составляет проекты описательных документов на основе анкетных данных стран, а также на основе правовых материалов, представленных странами. Рабочая группа назначает две проверяющие страны, выбранные из списка по принципу ротации, с тем, чтобы они представили Группе свои мнения по уровню реализации вышеназванных Конвенции и Рекомендации. Методика гарантирует тесные взаимные контакты и обмен информацией между проверяющими и проверяемой страной до проведения фактических слушаний в процессе заседания Рабочей группы. Она предусматривает подготовку письменных заявлений оцениваемой страной, а также проведение предварительного заседания проверяющих и экспертов от данной страны с тем, чтобы были даны ответы на появившиеся вопросы, ликвидированы возникшие недоразумения и предложены наиболее важные темы для обсуждения в Группе.

Рабочая группа два раза проводит слушания по каждой стране в течение двух дней подряд. В течение первого слушания в Группе обсуждаются вопросы, поставленные проверяющими, и ответы проверяемой страны. Вечером первого дня проверяющие составляют проект краткого оценочного документа, который прилагается к самому отчету. Тем же вечером они незамедлительно согласуют означенный документ с проверяемой страной. На следующий день, на втором слушании все внимание концентрируется на данной оценке, которая при необходимости изменяется, а затем принимается Группой дословно при том, что проверяемую страну просят воздержаться от голосования. Для обеспечения беспристрастного подхода со стороны остальных членов Группы требуется единогласие, а проверяемая страна имеет право на выражение в отчете своего несогласия. Данная оценка прилагается к описательной части отчета, в которую после проведения дискуссий вносятся поправки и которая принимается при помощи процедуры, где все это фиксируется в письменной форме.

Второй этап мониторинга, имеющий целью отслеживание применения законодательства, будет предусматривать посещение конкрет-

ных стран проверяющими группами, которые будут интересоваться структурами, способными выполнять данный вид работы, достаточностью ресурсов, наличием подготовленного персонала и т.д. Показателем эффективности правовой реализации могла бы стать степень внедрения таких структур компаний, домицилированных в государствах — участниках Конвенции, которые способны обеспечить соблюдение действующих норм. Планируется, что в ходе второго этапа мониторинга внимание будет сконцентрировано не только на Конвенции 1997 г. о борьбе с дачей взяток, но и на других проблемах, о которых говорилось в Рекомендациях, в особенности на налоговом режиме для взяток и правилах бухгалтерского учета¹.

В настоящее время мониторинг проходит три фазы. На первой фазе оценивается адекватность законодательства государства-участника в целях осуществления положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Вторая фаза посвящена оценке эффективности правоприменения законодательных актов, направленных на имплементацию Конвенции. На третьей фазе рассматриваются вопросы обеспечения соблюдения Конвенции государствами-участниками.

В содержание *первой фазы* входят следующие элементы:

- подготовка оценки в рамках Рабочей группы;
- назначение двух государств — участников Конвенции на роли ведущих экспертов;
- ответ оцениваемой страны на оценочную анкету;
- подготовка предварительного отчета о выполнении страной положений Конвенции;
- оценка Рабочей группы;
- утверждение отчета, включая рекомендации².

В рамках *второй фазы* присутствуют такие элементы, как³:

- подготовка оценки в ходе работы Рабочей группы;

¹ Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией. OECD. 2001. С. 79-80.

² <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/phase1countrymonitoringoftheoccdanti-briberyconvention.htm>

³ По второй фазе Рабочая группа ОЭСР приняла рекомендации в отношении следующих государств: Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, ЮАР, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США // <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38939143.pdf>

- назначение двух стран — участниц Конвенции на роли ведущих экспертов;
- ответ оцениваемой страны на оценочную анкету;
- визит в страну рассмотрения;
- подготовка предварительного отчета;
- оценка Рабочей группы;
- принятие Рабочей группой отчета, включая рекомендации¹.

Элементы *третьей фазы*²:

- назначение двух стран — участниц Конвенции на роли ведущих экспертов;
- ответы на вопросы оценочной анкеты;
- визит в страну рассмотрения;
- подготовка предварительного отчета;
- оценка Рабочей группы;
- принятие Рабочей группой отчета, включая рекомендации³.

Ответы государства на сформулированные вопросы должны быть точными и обеспечивать достаточно подробную информационную базу для оценки соответствия законов положениям Конвенции и согласованности законов и правоприменительной практики с рекомендациями Совета. При этом ответы должны отражать все существующие элементы правовой системы, включая законы, подзаконные нормативные правовые акты, судебные решения и т.д.

Также необходимо учитывать, что Рабочая группа несет основную ответственность за обзор деятельности государства — участника Конвенции, связанной с выполнением ее положений и рекомендаций Совета. Однако Рабочая группа может опираться на информацию, подготовленную другими органами ОЭСР, в частности Комитетом по налоговым вопросам, Рабочей группой по экспортным кредитам и кредитным гарантиям, Комитетом содействия раз-

¹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/phase2countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

² По третьей фазе Рабочая группа ОЭСР приняла рекомендации в отношении следующих государств: Австралия, Австрия, Бельгия, Болгария, Канада, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Нидерланды, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США // http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/CompilationofRecommendationsP3Reports_December2013.pdf

³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/phase3countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

При посещении государства — участника Конвенции эксперты ОЭСР получают разрешенную законом информацию от органов государственной власти, включая судебную, а также осуществляют контакты с представителями частного сектора и гражданского общества для получения необходимой информации.

С точки зрения защиты национальных интересов в рассматриваемой сфере необходимо учитывать, что государство, в отношении которого проводился мониторинг, не может заблокировать решение Рабочей группы о принятии оценки по его итогам. Однако государство имеет право на свое мнение и комментарии по тем или иным позициям отчета.

В связи с этим государству, в отношении которого проводится оценка, необходимо в полной мере использовать механизмы ОЭСР для защиты своих интересов при подготовке отчетов, в случае необходимости активно комментировать позиции отчета, давать квалифицированные разъяснения относительно законодательства и практики его применения.

Подобные отчеты подготовлены в отношении таких государств, как Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Колумбия, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Словакия, Словения, ЮАР, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США¹. Таким образом, через механизм мониторинга Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, осуществляемого Рабочей группой, проходят все государства — участники Конвенции.

Отчет по первой фазе в отношении Российской Федерации был опубликован на официальном сайте ОЭСР². Как уже указывалось, одним из элементов отчета являются рекомендации, сделанные Рабочей группой Российской Федерации по имплементации Конвенции. Всего таких рекомендаций 12, и они, в частности, включают положения, касающиеся ответственности юридических лиц, конфи-

¹ Подробную информацию см. на официальном сайте ОЭСР <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsonteimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

² <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/49937838.pdf>

скации, налогообложения в отношении взяток, криминализации «предложений» и «обещания» взятки как завершенного преступления, вопросов иммунитета, срока давности, международного судебного сотрудничества, налоговых мер.

Можно выделить несколько групп замечаний, содержащихся в рекомендациях Рабочей группы ОЭСР в отношении России по первой фазе: первая группа замечаний касается неточности терминологии, содержащейся в российском законодательстве, либо несоответствия норм российских законов терминологии Конвенции; вторая группа замечаний — это указание на декларативный характер некоторых положений российского законодательства либо отсутствие в нем некоторых требований Конвенции¹.

О влиянии деятельности Рабочей группы на развитие национального законодательства говорит тот факт, что еще в 2008 г. она подвергла резкой критике отказ Великобритании привести свое законодательство в соответствие с международными обязательствами, вытекающими из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, на что указывалось в рекомендациях 2003 г., 2005 г. и 2007 г.²

В связи с этим в целях приведения национального законодательства в соответствие с обязательствами по Конвенции в Великобритании был принят Закон о противодействии взяткам (Bribery Act), который вступил в силу с 1 июля 2011 г.³

Таким образом, при реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в деятельности Рабочей группы ОЭСР сформировалась практика по составлению страновых отчетов в отношении реализации упомянутой Конвенции в государствах — членах ОЭСР, а также участвующих в данной Конвенции (как, например, в отношении Российской Федерации, которая в настоящее время стремится к вступлению в ОЭСР, но участвует в Конвенции по борь-

¹ Некрасова Т.А. О реализации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок в России // Административное и муниципальное право. 2012. №10.

² См. подробнее <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdgroupdemandsrapidukacti ontoenactadequateanti-briberylaws.htm>

³ UK: Chair of OECD Working Group on Bribery concerned over delay of new Bribery Act // <http://www.oecd.org/daf/antibribery/antibriberyconvention/ukchairfoeocdworkinggrouponbriberyconcernedoverdelayofnewbriberyact.htm>

бе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок с 2012 г.).

Страновые отчеты составляются специальными экспертами-оценщиками из Рабочей группы ОЭСР в отношении государств — членов Конвенции по определенным фазам ее реализации, от уровня имплементации в национальное законодательство до эффективности правоприменения, включая судебную практику. Страновые отчеты проходят обсуждение на заседаниях Рабочей группы ОЭСР, по результатам которого принимается итоговый отчет о выполнении государством международных обязательств по указанной Конвенции, что имеет важное значение для развития действенного международного антикоррупционного сотрудничества. В случае если на заседании Рабочей группы ОЭСР страновой отчет не будет принят к одобрению государствами — членами рассматриваемой Конвенции ОЭСР, государство будет вынуждено проходить повторную оценку по отдельной фазе реализации Конвенции (так называемая фаза bis).

В рамках ОЭСР по такому направлению, как борьба с коррупцией, важнейшее значение имеет Совет, который согласно учредительным документам ОЭСР, в частности, Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития, принимает все акты, касающиеся деятельности рассматриваемой организации. При этом формой объективации решений Совета выступают рекомендации. В связи с этим необходимо учитывать, что рекомендациям Совета, в том числе в сфере противодействия коррупции, придается особое значение и, более того, сам Совет призывает выполнять принимаемые им рекомендации.

Вместе с тем с точки зрения доктрины современного международного права и сложившейся международной практики рекомендации, принимаемые международными организациями и их органами, являются пожеланиями и не обладают качествами юридической обязательности. Положения рекомендаций теоретически могут стать юридически обязательными, если они будут включены в текст международного договора или же на их основе сформируются международно-правовые обычаи. До этого момента рекомендации не налагают на государства международно-правовых обязательств, а за их невыполнение не может предусматриваться международно-правовой ответственности. Рекомендации, как правило, имеют высокое морально-политическое значение и государства относятся к ним благожелательно, что, тем не менее, не влечет юридически обязательного характера таких рекомендаций.

ОЭСР, как уже было отмечено, важное значение придает рекомендациям Совета по реализации положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Следует отметить, что, являясь участником Конвенции и Рабочей группы, Российская Федерация связана юридическими обязательствами по реализации Конвенции и морально-политическими обязательствами в отношении рекомендаций Совета и документов, принимаемых Рабочей группой. Невыполнение рекомендаций Совета может негативно сказаться на политическом имидже государства на международной арене и отразиться, в частности, на позициях этого государства в международных рейтингах. Указанное обстоятельство обусловлено тем, что, например, такая широко известная международная неправительственная организация, как Transparency International называет систему мониторинга, проводимого Рабочей группой, «золотым стандартом» мониторинга.

Таким образом, государство, заинтересованное в повышении своего рейтинга, будет внимательно относиться к рекомендациям в антикоррупционной сфере, принимаемым под эгидой ОЭСР, и стремиться к их выполнению без непосредственной имплементации в законодательство, поскольку имплементация применима, по нашему мнению, в отношении международно-правовых актов, т.е. международных договоров и решений международных организаций, имеющих для государства-участника юридически обязательный характер. В то же время для защиты национальных интересов, связанных в том числе с противодействием коррупции, необходимо четко понимать юридические различия между международно-правовыми актами и документами рекомендательного характера, пусть и высокого морального авторитета. Это важно при отстаивании позиций на международных переговорах, проведении мероприятий по имплементации положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, подготовке ответов на вопросы анкеты Рабочей группы.

Позитивным фактором, который способствовал бы более точному и правильному восприятию в правовой системе Российской Федерации различных по своей юридической силе международных актов, включая решения и рекомендации ОЭСР, является, на наш взгляд, принятие законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленного инициативной группой

ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹. Указанный законопроект предусматривает, что решения международных организаций, имеющие обязательный характер для Российской Федерации, являются составной частью правовой системы Российской Федерации и подлежат добросовестному выполнению. Обязательный характер решений международных организаций устанавливается в соответствии с учредительным международным договором, определяющим правовой статус и компетенцию соответствующей международной организации.

При этом положения официально опубликованных решений международных организаций, имеющих обязательный характер для Российской Федерации, не требующие издания законов и подзаконных нормативных правовых актов для реализации, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений решений международных организаций, имеющих обязательный характер для Российской Федерации, принимаются соответствующие законы и подзаконные нормативные правовые акты.

В отношении различных рекомендательных актов указанный законопроект прямо оговаривает, что вне зависимости от своего наименования международные рекомендательные акты не налагают международных обязательств на Российскую Федерацию, а их использование не требует обязательного принятия законов и подзаконных нормативных правовых актов. Порядок использования международных рекомендательных актов определяется по усмотрению органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных органов Российской Федерации.

В результате проведенного анализа можно заключить, что ОЭСР посредством, главным образом, деятельности Совета ОЭСР, в компетенцию которого входит координация деятельности с государствами — членами ОЭСР и иными странами в конкретных сферах сотрудничества, принимает значительное количество международных актов, включая рекомендации. Специальные рекомендации касаются таких направлений сотрудничества государств, являющихся членами ОЭСР и претендующих на вступление в данную

¹ См. главу 3 законопроекта «Принятие нормативных правовых актов в целях реализации международных обязательств Российской Федерации».

А.Н. Морозов

организацию, как борьба с подкупом должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, вычет из налогооблагаемой базы суммы взяток иностранным должностным лицам, борьба с подкупом и экспортными кредитами с официальной поддержкой, совершенствование этики поведения на государственной службе.

Глава III

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РФ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ

А.А. Каширкина,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук

Научные исследования по противодействию коррупции за последние годы вышли на новый уровень, который объективно отражает их глубину, теоретическую и практическую значимость результатов¹. При этом, как справедливо отмечает А. Цайлхофер, «несмотря на то, что коррупция как общественный феномен так же стара, как и само человечество, на протяжении многих десятилетий этой теме не уделялось достаточного внимания. Только в 1990-е гг. тема кор-

¹ См. например, такие работы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, как: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012; 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., 2012; Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012; Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.

рупции неожиданно начала набирать популярность в научной среде, что привело к появлению большого количества литературы о причинах, следствиях и возможных методах борьбы с этим явлением. Стремительный рост научного, а также общественного интереса к этой теме совпал с повышением внимания к коррупции в политике и, соответственно, усилением антикоррупционных мер, стратегий и программ как на национальном, так и на международном уровне¹.

В связи с этим необходимость научного обобщения и систематизации полученных в ходе подобных исследований результатов на теоретическом уровне непосредственно вытекает из значительного массива научных доктринальных разработок по антикоррупционной тематике. Правовое моделирование, по нашему мнению, является важным инструментом движения научной мысли, который при своей обоснованности и всесторонности дополняет правовое прогнозирование и позволяет праву взглянуть в будущее, стать более прогрессивным и одновременно учесть «болевы точки» действующего правового регулирования.

Международные антикоррупционные конвенции опираются, главным образом, на императивные международно-правовые предписания, обязывающие государства при вступлении в силу соответствующих международных договоров имплементировать их в национальное законодательство. В настоящее время Российская Федерация является участницей универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и нескольких региональных конвенций, в том числе Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. Также рассматривается вопрос об участии в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

При этом имплементация международных антикоррупционных стандартов, вытекающая из соответствующих международных договоров, является обязательством Российской Федерации как субъекта международного права. В свою очередь, после выполнения внутригосударственных процедур и вступления в силу положения международных антикоррупционных конвенций становятся международными обязательствами государства, а для Российской Федерации согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ — важнейшей частью правовой системы.

¹ Цайльхофер А. Теория и практика борьбы с коррупцией в Европе // http://www.vestnik.mgimo.ru/files/12/15_tsailhofer.pdf

Имплементация международных антикоррупционных конвенций в настоящее время представляет собой одну из первоочередных задач международного противодействия коррупции со стороны международного сообщества и каждого государства в части взятых на себя международных антикоррупционных обязательств¹. При этом имплементация именно антикоррупционных конвенций на различных уровнях является одной из основных проблем, стоящих на пути эффективного правоприменения заложенных в международно-правовых актах антикоррупционных принципов и норм.

Имплементация антикоррупционных стандартов является важнейшей составляющей международного антикоррупционного взаимодействия государств и иных субъектов международного права.

Посредством имплементации международных антикоррупционных стандартов государство развивает законодательство, обогащает его новым содержанием, приводит в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, создает условия для построения правового государства. В современный период законодательство государства является важным проводником международно-правовых антикоррупционных норм во внутригосударственные отношения. Развитие российского законодательства не может быть реализовано в полной мере без учета международно-правовых норм, поскольку международно-правовая система и внутригосударственные правовые системы тесно взаимосвязаны.

Цель имплементации норм международного права во внутригосударственное соответствует глобальным направлениям развития современных национальных правовых систем любого государства: четкому соответствию норм внутригосударственного права не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и нормам международных договоров, принятых на себя государством.

Голландский исследователь Берт Баархорн отмечает, что «окончательный выбор государством определенной комбинации методов и норм относительно обеспечения реализации договорных положений определяется в большей степени историческими и политическими мотивами, его отношением к международному правопорядку, его местом и ролью в нем»².

¹ Каширкина А.А., Тиунов О.И. Международное право в орбите противодействия коррупции. В кн. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 73.

² Баархорн Б. Соотношение международного и внутреннего права в Нидерландах // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1996. № 1. С. 7.

Оценивая имплементационные мероприятия по внедрению международно-правовых норм антикоррупционной направленности в российское законодательство, следует согласиться с позицией Министра юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова, согласно которой «в России в целом завершен этап формирования нормативно-правовой базы по обеспечению противодействия коррупции, включая инкорпорацию в российское законодательство важных инструментов, которые предусмотрены международными конвенционными механизмами»¹. При этом большинство международных антикоррупционных инструментов основываются, по существу, на пяти основных специальных принципах: профилактика, криминализация, международное сотрудничество, возвращение активов, создание эффективных процедур контроля².

Таким образом, международное право, находясь в орбите противодействия коррупции:

– охватывает самый широкий набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, которые затем экстраполируются на национальную почву и отражаются в законодательстве государства;

– создает ориентиры для правового развития государств в антикоррупционном направлении и задает векторы для дальнейшего совершенствования национальных законодательств в этой области по мере их соответствия антикоррупционным принципам и стандартам;

– служит основой для международного сотрудничества государств, в том числе в антикоррупционной сфере, что совместно с мерами, закрепленными в национальном праве, способствует максимальной эффективности правового противодействия коррупции.

Таким образом, постепенно формируются тенденции развития международных антикоррупционных инструментов, которые являются основными этапами международного сообщества на пути к комплексному противодействию коррупции. Такие этапы можно классифицировать по четырем основным тенденциям³. Наиболее

¹ Коновалов А.В. Правовые аспекты совершенствования государственной антикоррупционной политики // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012. С. 47.

² Gacheri Kamunde N. The Crime Of Illicit Enrichment Under International Anti-Corruption Legal Regime // <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=426>

³ Alejandro Posadas. Combating Corruption under International Law. *10 Duke J. of Comp. & Int'l L.* 345. PP.345-414. <https://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?10+Duke+J.+Com.p.+&+Int'l+L.+345>.

сильной тенденцией сегодня, возможно, является движение к криминализации взяточничества со стороны иностранных должностных лиц и усиление отчетных практик, проводимых странами ОЭСР. Другая тенденция представлена международным совместным развитием с целью усиления противодействия внутригосударственной коррупции и взяточничества со стороны правительственных должностных лиц¹. Третье направление включает движение к усилению правительственного содействия в достижении транспарентности. Четвертая тенденция — продвижение всеохватывающих подходов, таких как развитие принципов хорошего управления и национальных интеграционных систем. Эти тенденции получили ощутимую поддержку от международных ассоциаций и неправительственных организаций².

Имплементация международных антикоррупционных стандартов в Российской Федерации сталкивается с рядом проблем правового характера, которые в значительной степени можно классифицировать для выработки эффективных мер по их преодолению:

1) множественность международно-правовых актов, содержащих антикоррупционные стандарты, и отсутствие их признанной правовой иерархии. В настоящее время международно-правовые акты, включающие в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, приняты как в рамках ООН, так и под эгидой других международных межправительственных организаций, в первую очередь ОЭСР, Совета Европы. Другие международные площадки также формируют международные антикоррупционные стандарты, радиус правового воздействия которых ограничен региональным характером и спецификой соответствующей международной организации. Здесь, в первую очередь, следует упомянуть антикоррупционные стандарты ГРЕКО. Вместе с тем иерархия международных антикоррупционных стандартов при всей их множественности и дифференциации правовых предписаний на международно-правовом уровне не установлена, что порождает для государства, имплементирующего соответствующие международные антикоррупционные стандарты, вопросы и коллизии в случае различного содержания международно-правовых норм. Так, например, международно-правовые антикоррупционные стандарты, содержащиеся в Конвенции ООН против коррупции, допускают более детальный учет государством специфики своей правовой системы при реализации соответствующих антикоррупци-

¹ Ibid. P.413.

² Ibid. P.414.

онных мер, тогда как антикоррупционные стандарты ОЭСР и Совета Европы объективируются в более жесткие предписания для государств. При этом, как справедливо отмечается авторитетными учеными, увеличение количества международно-правовых договоров давно уже перестало быть автоматической гарантией их действительности, в том числе в сфере противодействия коррупции¹;

2) проблема толкования актов международных организаций. Существует проблема выработки единообразных подходов в понимании международно-правовых предписаний, принимаемых органами различных международных организаций, задействованных в сфере противодействия коррупции (в том числе ОЭСР, ГРЕКО, Совета Европы и др.). Как справедливо отмечает академик Т.Я. Хабриева, зачастую толкование международных конвенций международными организациями не только значительно расширяет рамки международно-правовых предписаний, но и вносит в них существенные элементы импровизации, не являющиеся прямым отражением базовых международно-правовых норм².

Для преодоления указанной проблемы необходима выработка единых правил по толкованию решений, имеющих обязательный характер для государств-участников, с учетом защиты национальных интересов всех государств. Зачастую органы международных организаций, толкуя специальные международные договоры антикоррупционной направленности, выходят за рамки их буквального содержания и экстраполируют расширительный подход в качестве соответствующих международных обязательств;

3) важно учитывать, что государство, принимая на себя соответствующие международные обязательства и реализуя международные антикоррупционные стандарты, становится субъектом международно-правовой ответственности в случае их невыполнения. Для Российской Федерации реализация антикоррупционных стандартов ОЭСР, исходя из присоединения к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, должна сочетаться с механизмом

¹ См. доклад вице-президента РАН академика Т.Я. Хабриевой на Втором Евразийском антикоррупционном форуме «Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения». Хроника // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 101.

² См. : Цирин А.М., Дымберова Э. Д., Шиндяпина Е.Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения. Хроника Второго Евразийского антикоррупционного форума. 4 июня 2013 г. // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 101.

полноценного участия в ОЭСР в качестве государства-члена, что позволит влиять на политику данной международной организации и защищать интересы Российской Федерации при приобретении соответствующих международных прав;

4) вступление в силу международных антикоррупционных стандартов должно быть продуманным и обоснованным. Реализация соответствующих международных обязательств в случае их принятия должна быть гарантирована государством. При этом для универсальной Конвенции ООН против коррупции важно преодоление фрагментарности в признании всей системы закрепленных в ней международных антикоррупционных стандартов. Именно поэтому, например, Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию в ст. 17 прямо запрещает оговорки к указанной Конвенции.

Таким образом, можно говорить о том, что для повышения эффективности международного антикоррупционного сотрудничества вступление в силу международных договоров в сфере противодействия коррупции должно осуществляться на полной безоговорочной основе. В противном случае государство, оставляя за собой право на определенные изъятия из международного договора, может способствовать разрушению международно-правовой матрицы, формированию ее фрагментарного характера, что в свою очередь предопределяет негативное отражение во всей системе международного антикоррупционного регулирования;

5) защита национальных интересов Российской Федерации при реализации международных антикоррупционных стандартов должна входить в число приоритетов при развитии евразийской интеграции. При этом заслуживает внимания научное предложение, обоснованное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, о разработке концепции Евразийской антикоррупционной стратегии.

Полагаем целесообразным разработку Евразийской антикоррупционной стратегии, которая будет базироваться на участии государств Евразийского экономического союза и учитывать национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в нем государств, включая особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере.

На наш взгляд, международное антикоррупционное сотрудничество является одним из тех направлений, которое в дальнейшем может вывести евразийскую интеграцию на новый качественный

уровень и будет способствовать сближению государств и развитию их экономического потенциала.

Таким образом, формирование евразийских антикоррупционных стандартов позволит, с одной стороны, извлечь лучшие элементы из международного и европейского опыта антикоррупционной борьбы, с другой стороны, защитить национальные интересы государств — членов Евразийского экономического союза с учетом особенностей национальных правовых систем. Кроме того, необходимо учитывать, что на евразийском пространстве также формируются новые заслуживающие внимания прогрессивные механизмы по созданию правовых мер в сфере противодействия коррупции, среди которых можно выделить как практические механизмы, так и научные подходы. Например, научные разработки, впервые осуществляемые российскими учеными, по формированию специальной отрасли международного публичного права — международного антикоррупционного сотрудничества, в которой уже сейчас существует система специальных принципов, институтов и норм.

Евразийская антикоррупционная стратегия может найти отражение в международно-правовой базе Евразийского экономического союза и включать в себя, в частности, следующие положения:

- основополагающие принципы евразийского антикоррупционного сотрудничества;
- основные направления деятельности компетентных органов государств — членов Евразийского экономического союза в области противодействия коррупции;
- основные направления имплементации евразийских антикоррупционных стандартов.

Кроме того, поскольку процессы евразийской интеграции протекают довольно динамично, то в рамках Евразийского экономического союза можно рассмотреть вопрос о создании теоретических и практических основ международного мониторинга проявлений коррупции и реализовывать его посредством каналов указанного межгосударственного интеграционного объединения.

Таким образом, Евразийская антикоррупционная стратегия призвана стать качественно новым международным регулятором в самом широком спектре правовых мер по противодействию коррупции для государств евразийского региона.

Евразийская антикоррупционная стратегия может иметь две формы — международный договор, заключенный государствами с выполнением соответствующих процедур и обладающий обязательной юридической силой, либо рекомендательный акт, сила которого

будет в создании ориентиров для международного антикоррупционного сотрудничества государств¹.

Реализация и внедрение Евразийской антикоррупционной стратегии позволит повысить внешнеполитический имидж Российской Федерации на различных мониторинговых (оценочных) международных площадках в части предпринимаемых нашей страной мер по противодействию коррупции как на международном, так и на национальном уровнях, поднять престиж российского антикоррупционного законодательства и укрепить доверие к российской правовой системе;

б) развитие практики применения рекомендательных международных актов, (резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, рамочных решений Совета Европы, актов ОЭСР), имеющих важное значение в формировании ориентиров и базовых принципов противодействия коррупции. При этом практически неиспользованным является потенциал модельного законодательства, предусмотренного документами СНГ, ЕврАзЭС.

Следует развивать практику принятия модельных законов СНГ, которые являются пока единственными международными регуляторами рекомендательного характера по вопросам противодействия коррупции на постсоветском пространстве;

7) совершенствование механизмов имплементации многосторонних международных антикоррупционных конвенций. Одним из основополагающих имплементационных нормативных правовых актов является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Данный Федеральный закон предусматривает внесение изменений в целый ряд российских законов.

Внесение изменений в большое количество законодательных актов обусловлено тем, что сами антикоррупционные конвенции предусматривают реализацию их положений посредством национального законодательства. Вместе с тем каждое государство самостоятельно определяет те законы и подзаконные нормативные правовые акты,

¹ См. подробнее: Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 131–133.

которые подлежат совершенствованию в целях реализации антикоррупционных конвенций. Это обусловлено общей характеристикой современного международного права, которое, как правило, специально не предусматривает способы реализации международных обязательств, считая это прерогативой государства, его законодательских и правоприменительных органов;

8) специфика механизмов имплементации двусторонних международных антикоррупционных договоров. В целях наиболее эффективного правоприменения следует исходить из того, что механизм имплементации двусторонних международных договоров различного уровня не идентичен механизму имплементации многосторонних антикоррупционных международных договоров.

В частности, если имплементационные мероприятия по воплощению в жизнь конвенций ООН и Совета Европы предусматривают внесение изменений в законодательство, разработку новых законодательных актов, то для реализации двусторонних международных договоров не целесообразно внесение изменений в законодательство, напротив, следует более эффективно использовать механизм приоритетного применения правил международных договоров Российской Федерации, закрепленный в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ без внесения точечных изменений в законодательство;

9) задачи науки по совершенствованию механизмов имплементации международных антикоррупционных стандартов. В целом имплементация международно-правовых норм антикоррупционной направленности в законодательство с научной точки зрения возможна на основе определенных теоретических моделей:

— модель базового правового регулирования, которая предполагает установление общих антикоррупционных норм в основополагающих сферах, главным образом на уровне гражданского и административного законодательства;

— модель точечного внесения изменений в законодательство, которая предусматривает включение в законодательство специальных норм, посвященных определенному установленному в международном договоре требованию;

— модель секторального изменения законодательства, которая выражается в правовой регламентации посредством специальных законодательных актов, посвященных противодействию коррупции, т.е. в виде специального антикоррупционного правового регулирования на основе нескольких специальных законов, детально реализующих отдельные положения антикоррупционных конвенций;

— модель комплексного правового регулирования, которая объективируется посредством принятия специальных законов, имплементирующих положения международных антикоррупционных конвенций, в системной связи с гражданско-правовым, административно-правовым, уголовно-правовым и иным правовым регулированием, включая процессуальное.

При этом, если говорить *о моделях* имплементации международно-правовых норм антикоррупционной направленности, то под ними следует понимать *особые теоретические конструкции, опирающиеся на определенные типологизированные признаки и особенности правового регулирования противодействия коррупции в конкретном государстве*¹.

С учетом проведенного анализа можно заключить, что в настоящее время в Российской Федерации используется модель базового правового регулирования имплементации антикоррупционных конвенций. При этом наличие в российском законодательстве модели базового правового регулирования имплементации антикоррупционных конвенций не исключает его дальнейшего совершенствования и движения к другим, более передовым моделям, в том числе к моделям точечного или секторального изменения законодательства, что допускает в будущем постепенное формирование модели комплексного правового регулирования.

Однако при выборе дальнейшей траектории развития российского законодательства в случае присоединения России к антикоррупционным конвенциям необходимо учитывать специфику и особенности национальной правовой системы, включая ее базовые компоненты. Например, при присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию следует учитывать важное обстоятельство, согласно которому правовое регулирование вопросов ответственности государства за коррупционные правонарушения государственных служащих обусловлено как выполнением международно-правовых обязательств, в частности, вытекающих из Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, так и сложившейся системой гражданского законодательства, которая позволяет успешно имплементировать нормы Конвенции без принятия специальных актов. В част-

¹ Приведенные выше модели имплементации международно-правовых норм антикоррупционной направленности выявлены на основании сравнительно-правового анализа законодательства свыше 20 стран специалистами Центра сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

ности, следует учитывать опыт тех стран, правовые системы которых позволяли реализовывать нормы Конвенции еще до ее вступления в силу, а также тех государств, которые, не участвуя в Конвенции, на национальном уровне урегулировали вопрос об ответственности государства за коррупционные правонарушения, совершенные государственными служащими.

Вместе с тем процесс реализации международных обязательств, вытекающих из международных договоров антикоррупционной направленности, а также использование рекомендательных документов, разработанных под эгидой ООН, Совета Европы, ОЭСР и т.д., затруднены тем, что в Российской Федерации отсутствует законодательная база, посвященная именно имплементации международно-правовых норм, использованию рекомендательных актов международных организаций. Положений Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», касающихся реализации международных договоров, для этого явно недостаточно.

Для правоприменителей важно иметь в виду, что реализация антикоррупционных конвенций не сводится только к мерам, связанным с совершенствованием законодательства. Помимо этого, несомненно, важен институт непосредственного применения положений, установленных международными договорами, посвященным антикоррупционной тематике. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает, что положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты (п. 3 ст. 5).

На внутригосударственном уровне в имплементационном механизме антикоррупционных стандартов ОЭСР важное место занимает Указ Президента Российской Федерации от 13 февраля 2012 г. № 180 «Об органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок». Указ принят в целях обеспечения выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., и предусматривает, что:

— для реализации положений п. 3 ст. 4 Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок органом, ответственным за проведение консультаций по определению наиболее подходящей юрисдикции для преследования за правонарушения, предусмотренные Конвенцией, является Генеральная прокуратура Российской Федерации;

— для реализации положений ст. 9 Конвенции органами, ответственными за оказание правовой помощи по делам о правонарушениях, предусмотренных Конвенцией, а также за поддержание связи по соответствующим вопросам, являются:

Министерство юстиции Российской Федерации — по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел о преступлениях, предусмотренных Конвенцией;

Генеральная прокуратура Российской Федерации — по всем иным вопросам, включая вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях юридических лиц, предусмотренных Конвенцией;

— для реализации положений ст. 10 Конвенции органом, ответственным за направление запросов о выдаче лиц, находящихся на территории иностранного государства, для уголовного преследования или исполнения приговора в Российской Федерации в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией, за выдачу иностранных граждан или лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, для уголовного преследования или исполнения приговора в иностранном государстве в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией, а также за поддержание связи по этим вопросам, является Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Подытоживая сказанное, следует сделать вывод о том, что механизм имплементации международных антикоррупционных актов является уникальным и специфическим, требующим для своего эффективного функционирования создания ряда условий и предпосылок в государстве, без которых невозможна успешная национальная антикоррупционная политика по внедрению и реализации соответствующих международных актов.

Среди таких базовых условий имплементации международных антикоррупционных стандартов следует выделить наличие правоустанавливающих оснований для претворения международных антикоррупционных норм и принципов, заложенных в соответствующем международно-правовом акте. Этими основаниями для государства,

в частности для Российской Федерации, является участие и вступление в силу соответствующих международных антикоррупционных конвенций¹.

Практика успешной имплементации международных актов антикоррупционной направленности, в том числе рекомендательного характера, свидетельствует о необходимости совершенствования уголовного законодательства государств, включая процессуальные нормы, с тем чтобы адекватно реагировать на все виды коррупции и действия, ей способствующие, и применять санкции, которые обеспечат надлежащее антикоррупционное сдерживание.

Важным компонентом имплементационного механизма должен стать институт ответственности государств и иных субъектов международного права, в частности международных организаций, за несоблюдение обязательств, предусмотренных антикоррупционными конвенциями. Институт международно-правовой ответственности за несоблюдение международных обязательств, вытекающих из антикоррупционных конвенций, развит в настоящее время явно недостаточно. Вместе с тем правоприменительным органам необходимо иметь в виду, что невыполнение международных обязательств влечет не только моральную, но и юридическую, т.е. международно-правовую ответственность государства как субъекта международного права, даже если это прямо не установлено в международном договоре (т.е. в антикоррупционных конвенциях).

В целях наиболее эффективного правоприменения антикоррупционных конвенций необходимо исходить из того, что международные договоры налагают международные обязательства на государство в целом, включая все его органы, как федерального, так и регионального и местного уровней, а также на юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией соответствующего государства. В связи с этим в процессе имплементации антикоррупционных конвенций в рамках своей компетенции должны участвовать органы публичной власти вне зависимости от их положения в иерархии органов государственной власти.

Таким образом, выполнение антикоррупционных конвенций является обязанностью не только федеральных органов, но и органов регионального уровня, а в необходимых случаях и органов местного уровня. Несмотря на то что Конституция РФ относит вопросы вы-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 22.

полнения международных обязательств к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «о» ч. 1 ст. 72), органы местного самоуправления в рамках своей компетенции в необходимых случаях должны осуществлять предписания, установленные антикоррупционными конвенциями. Такой подход закреплен в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (ст. 26, 27) и опосредует весь комплекс имплементационных мероприятий.

Особо следует подчеркнуть, что адресатами международных антикоррупционных конвенций также являются физические и юридические лица, хотя степень их включенности в процесс реализации международно-правовых норм, в том числе содержащихся в антикоррупционных конвенциях, остается довольно не высокой. Правовая «оторванность» и определенное дистанцирование частного сектора и граждан от участия в реализации международно-правовых норм, заложенных в антикоррупционных актах, не является единичным случаем, характерным лишь для Российской Федерации¹. Уровень восприятия международно-правовых актов как «оторванных» от «реального» законодательства является распространенной ошибкой и заблуждением правоприменителей во многих странах. При этом важной составляющей процесса реализации антикоррупционных конвенций должно стать информационное обеспечение, в первую очередь, это касается доведения до сведения физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государства, конкретных положений антикоррупционных конвенций, в необходимых случаях их легальное разъяснение. В настоящее время этот инструмент нельзя признать эффективным. Большая часть граждан и представителей делового сообщества не осведомлены о содержании антикоррупционных конвенций, что затрудняет взаимодействие общества и государства в деле борьбы с коррупцией².

В связи с этим очевидна практическая польза мероприятий, различных лекций, семинаров, тренингов, направленных на разъяснение роли и значения имплементации международных антикоррупционных конвенций, для самого широкого круга слушателей: работников органов государственной власти и муниципальных служащих, представителей бизнес-кругов и граждан.

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 22.

² См. подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 22.

§ 2. ПОНЯТИЕ И СПЕЦИФИКА МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ОЭСР И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ОЭСР

А.А. Каширкина,

ведущий научный сотрудник

Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,

кандидат юридических наук

А.Н. Морозов,

ведущий научный сотрудник

Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,

кандидат юридических наук

В глобализирующемся мире коррупция также эволюционирует, подстраиваясь под новые правовые регуляторы, адаптируясь к мерам противодействия ее росту и распространению, тем самым превращаясь в одно из самых «живучих» и опасных противоправных деяний как международного, так и национального уровня. Таким образом, в современный период коррупцию следует рассматривать не как локальную проблему, а как транснациональное явление, затрагивающее общество и экономику всех государств¹. Осознание важнейшего значения и роли международного права для борьбы с коррупцией все чаще находит свое отражение в исследованиях отечественных и зарубежных ученых. В период глобализации коррупция выходит за рамки национальных границ, и борьба с ней требует глобального подхода. Доходы от нее после «отмывания» включаются в мировые и национальные финансовые потоки, подрывая государственные и международные институты власти и экономики².

В современном мире признано, что коррупция является серьезнейшим препятствием на пути повышения эффективности глобальной экономики и устойчивого экономического развития. Коррупция самым негативным образом сказывается на конкуренции, сдерживает инвестиции, а также увеличивает стоимость товаров и услуг. Оценки показывают, что «стоимость» коррупции составляет более

¹ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. С. 276.

² См. Основы противодействия коррупции: Учебное пособие / Под редакцией И.И. Рогова, К.А. Мамаи, С.Ф. Бычковой. — Алматы. 2004.

5% мирового ВВП (около 3000 млрд долл. США), а также, что коррупция увеличивает стоимость ведения бизнеса в глобальном масштабе до 10% в среднем¹.

По данным, представленным ОЭСР в 2014 г., подкуп иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок наиболее распространен в таких отраслях, как добыча ископаемых, строительство, транспорт, телекоммуникации. При этом сумма взятки иностранному должностному лицу составляет в среднем либо около 10,9% общей стоимости сделки либо до 34,5% полученного дохода. Наибольшее число иностранных должностных лиц среди представителей государственных компаний (27%), таможенных органов (11%), в области здравоохранения (7%) и силовых ведомств (6%)².

Так, Алехандро Похадас в своей работе «Противодействие коррупции по международному праву» справедливо отмечает: «Последние десять лет свидетельствуют о возрастающем стремлении бороться с коррупцией по международному праву. Множество международных организаций последовательно вкладывают ресурсы в этот вопрос. Эти группы включают определенные органы ООН, Европейского Союза, ОЭСР и Международного Банка Реконструкции и Развития, также известного как Всемирная Банковская Группа. Также сюда вовлечены некоторые неправительственные организации, такие как Трансперенси Интернешнл и Международная Торговая Палата»³. Сюзанна Роз Акерман так же, как и большинство исследователей проблем международного антикоррупционного сотрудничества, обоснованно отмечает, что «к настоящему времени было предпринято много усилий для контроля за коррупцией через международные договоры и инициативы гражданского общества»⁴.

Международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией способствовало расширению арсенала международного уголовного права, до недавнего времени ограниченного криминализацией дея-

¹ См. официальный сайт Консультативного комитета ОЭСР по бизнесу и промышленности http://www.biac.org/pubs/anti-bribery_resource/guide.htm

² <http://www.oecd.org/newsroom/scale-of-international-bribery-laid-bare-by-new-oecd-report.htm>

³ Alejandro Posadas. Combating Corruption under International Law. *10 Duke J. of Comp. & Int'l L.* 345. PP. 345–346. <https://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?10+Duke+J.+Comp.+&+Int'l+L.+345>.

⁴ Susan Rose-Ackerman, Corruption: Greed, Culture and the State, 120 *YALE L.J. ONLINE* 125 (2010). P. 139. <http://www.yalelawjournal.org/the-yale-law-journal-pocket-part/international-law/corruption:-greed,-culture,-and-the-state/>

ний, разграничением юрисдикций и обеспечением правовой помощи. Набор средств, предоставляемых международными документами в сфере борьбы с коррупцией, является более богатым. В него входят различные административные меры (например, финансовый контроль), регулирование банковской деятельности (например, возложение на финансовые учреждения обязанностей по идентификации клиентов и источников дохода), регулирование государственной службы, меры гражданской ответственности. Более того, антикоррупционные документы зачастую закрепляют положения, находящиеся за границами механизма правового регулирования, в частности этические и профессиональные стандарты¹.

Как справедливо отмечает С.Е. Нарышкин, такое явление как коррупция представляет собой один из серьезнейших вызовов человеческому развитию. Это проявляется в том, что коррупция не только подвергает риску суверенитет и безопасность государства, она подрывает сами устои человеческой цивилизации, нарушает нормальное развитие всех сфер жизни людей, снижает их нравственность и материальное благосостояние, а также усугубляет один из самых опасных для нормальной человеческой жизни и для ведения бизнеса кризисов — кризис доверия. Общество, не разьединенное взаимной подозрительностью, способно намного эффективней находить ответы на общие вызовы, и вполне возможно, что борьба за нравственность и избавление от правового нигилизма — едва ли не самая главная линия в борьбе с коррупцией².

Большинство международных антикоррупционных инструментов, считает Н. Гачери Камунде, так же, как Конвенция ООН против коррупции, основываются, по существу, на пяти основных специальных принципах:

- 1) профилактика;
- 2) криминализация;
- 3) международное сотрудничество;
- 4) возвращение активов;
- 5) создание эффективных процедур контроля³.

В рамках формируемой отрасли международного антикоррупционного сотрудничества появились специальные институты, которые

¹ См.: Левакин И.В., Толстых В.Л. Тенденции и перспективы международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией // Гражданин и право 2010. № 8.

² См.: Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 5–7.

³ Gacheri Kamunde N. The Crime Of Illicit Enrichment Under International Anti-Corruption Legal Regime // <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=426>

объединяют в себе следующие группы наиболее важных антикоррупционных регуляторов:

- международные антикоррупционные принципы и нормы;
- международно-правовые запреты и ограничения для публичных должностных лиц;
- международно-правовые стандарты служебного поведения должностных лиц;
- международно-правовые контрольные механизмы за легализацией (отмыванием) незаконно полученных денежных средств;
- международно-правовые механизмы мониторинга за исполнением государствами требований международных антикоррупционных конвенций;
- международно-правовая помощь по уголовным делам антикоррупционной направленности;
- международно-правовые меры по профилактике коррупции.

Наиболее сильной тенденцией сегодня, возможно, является движение к криминализации взяточничества со стороны иностранных должностных лиц и усиление отчетных практик, например таких, которые применяют в странах ОЭСР¹.

Начиная с 1989 г. ОЭСР играла главную роль в борьбе против международного подкупа и коррупции. Эта борьба достигла наивысшего уровня в 1999 г. после вступления в силу Конвенции по борьбе с коррупцией иностранных должностных лиц при осуществлении международных сделок. Конвенция представляет собой результат трудного процесса, который начался с подготовки ряда документов Рабочей группой по коррупции в сфере международных торговых сделок, среди которых — Рекомендации, разработанные в 1994 г., 1996 г. и 1997 г. Закончился этот процесс вступлением в силу указанной Конвенции. Общая цель этих документов состоит в том, чтобы воспрепятствовать коррупции при осуществлении сделок в международной торговле и на уровне государств добиться признания подкупа иностранных государственных чиновников уголовным преступлением, а также разработки соответствующих санкций и адекватных мер, направленных на выявление подобных преступлений².

В качестве первого практического шага к разработке Конвенции стало проведение сравнительного анализа национального законода-

¹ Alejandro Posadas. Combating Corruption under International Law. *10 Duke J. of Comp. & Int'l L.* 345. PP.345-414. <https://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?10+Duke+J.+Com.p.+&+Int'l+L.+345>.

² <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/5/18/bribe.htm>

тельства государств — участников ОЭСР в части, касающейся криминализации коррупционных преступлений, а также изучение возможности применения национальной юрисдикции в отношении коррупционных преступлений, полностью или частично совершенных за границей. Были исследованы уголовное, гражданское, административное и торговое право, нормы, регулирующие финансовую и банковскую деятельность, бухгалтерский учет и аудит, законодательство, касающееся предоставления государством субсидий и контрактов. Подготовленный по итогам этой работы подробный обзор позволил выявить новые потенциальные возможности применения законодательства в целях уголовного преследования за преступления, связанные с подкупом иностранных должностных лиц¹.

Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является основополагающим международно-правовым актом антикоррупционной направленности ОЭСР и входит в систему международного правового регулирования борьбы с коррупцией наряду с международно-правовыми документами, разработанными по линии ООН, Совета Европы, Европейского Союза, а также иных международных организаций.

Таким образом, данная Конвенция ОЭСР является важным этапом в согласовании усилий международного сообщества, направленных на криминализацию подкупа (объявление его преступлением по закону) и снижение безудержной коррупции в разных странах. Одной из целей Конвенции является искоренение взяток при совершении международных сделок и подкрепление антикоррупционных усилий национальных правительств, направленных на повышение качества управления и активизацию роли гражданского общества.

При этом существенной новацией Конвенции стало требование не только действенного, соразмерного и неотвратимого наказания за подкуп должностных лиц иностранных государств, но и наказания аналогичного тому, которое применимо в случае подкупа собственных государственных чиновников².

¹ См.: Стороженко И.В. Антикоррупционный мониторинг организации экономического сотрудничества и развития: публично-правовой аспект организации противодействия криминальным формам коррупции // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 35–37.

² Журавлева О.О., Исмаилова Л.Ю. Налоговое администрирование как элемент антикоррупционной политики Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2011. № 3. С. 6–10.

Как отмечает М.А. Гилевская, важность правовой инициативы ОЭСР, направленной на борьбу с коррупцией, определяется тремя моментами. Во-первых, она сокращает приток коррупционных платежей в страны. Это напрямую способствует созданию благоприятной атмосферы для осуществления надлежащего государственного управления и соблюдения справедливых условий торговли. Во-вторых, она сыграла роль своего рода катализатора, стимулировавшего деятельность международных правительственных организаций, частного сектора и гражданского общества в целом и способствовала существенному изменению политики в последние 10 лет. В-третьих, она могла бы служить прецедентом для разработки норм управления в глобальных масштабах¹.

Одной из задач Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является обеспечение функциональной эквивалентности мер, принимаемых сторонами для введения правовых санкций за дачу взяток иностранным государственным должностным лицам. При этом не требуется достижения единообразия или внесения изменений в основополагающие принципы правовых систем сторон. Конвенция заимствует принцип из сравнительного права и развивает его далее. Функциональный подход, предусматривающий сравнение, ориентирован на оценку работы систем в целом, а не отдельных институтов. Согласно этому подходу предполагается, что каждая правовая система имеет свою собственную логику, которая необязательно определяется одними лишь текстами законодательных и нормативных актов. В рамках данного подхода признается важность практики и неформальных правил также, так и других аспектов правовой системы, выполняющих вспомогательные функции. Поэтому с точки зрения функциональной эквивалентности сравнению должно подвергаться общее воздействие, производимое правовой системой той или иной страны, а не отдельные правила².

Следует подчеркнуть, что оценка эффективности Конвенции предполагает механизм постоянного мониторинга, контроля и анализа исполнения. В основу этого механизма положена проверенная методика «давления со стороны равных», используемая ОЭСР и предусматривающая проведение взаимного и полного анализа мер и практики выполнения Конвенции внутри стран.

¹ См. сайт Владивостокского центра исследования организованной преступности <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=1084&more=1&c>

² Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией. OECD. 2001. С. 75–76.

Стороны, подписавшие документы ОЭСР (насколько об этом свидетельствуют темпы их реализации), твердо придерживаются своих обязательств снизить уровень коррупции. Участие в процессе равных участников, что является движущей силой мониторинга, анализ программы и дальнейшая работа действительно стали очень сильным мотивационным моментом. ОЭСР добилась успеха, ограничивая сферу своей деятельности четко определенной задачей и создавая экономическую взаимозависимость между странами, которая заставляет их действовать совместно и в их собственных интересах¹.

Несмотря на то что рассматриваемая Конвенция ОЭСР не обладает таким радиусом действия, как Конвенция ООН против коррупции, которая является универсальным международно-правовым актом и регламентирует наиболее широкий спектр вопросов борьбы с коррупцией, она вносит важнейший вклад в борьбу с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Это позволяет сделать вывод о наличии в практике ОЭСР специального контрольного механизма по реализации международных обязательств, вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок.

Конвенция ОЭСР представляет собой сложный и разветвленный международно-правовой акт и включает в себя в качестве приложений Статистические данные, Комментарии, Рекомендации, Согласованные общие элементы уголовного законодательства, а также предусматривает специальный механизм контроля за ее осуществлением, что предопределило формирование и становление антикоррупционных стандартов ОЭСР как особой категории правовых регуляторов.

Анализ Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок позволяет выделить следующие базовые антикоррупционные стандарты, с учетом которых должно строиться национальное законодательство государств — членов Конвенции:

- криминализация активного подкупа иностранного и международного государственного должностного лица;
- криминализация отмывания денег, сопряженного с подкупом иностранного государственного должностного лица в качестве пре-

¹ См.: Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России : аналитический доклад / под ред. И.Н. Барцица. М.: РАНХиГС, 2011. С. 40.

дикатного правонарушения, когда основным правонарушением является подкуп национального государственного должностного лица;

– закрепление ответственности за правонарушения, связанные с финансовым учетом, с целью совершения подкупа иностранного государственного должностного лица или сокрытия такого подкупа;

– введение в законодательство государств-членов уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности за активный подкуп иностранного или международного должностного лица;

– принятие действенных, пропорциональных и сдерживающих мер уголовного наказания, финансовых и иных санкций за совершение коррупционных преступлений и правонарушений;

– сотрудничество государств — участников Конвенции с целью систематической оценки и мониторинга для обеспечения выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции;

– функционирование Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок ¹.

Согласованные общие элементы уголовного законодательства и соответствующих мер, которые являются приложением к Конвенции ОЭСР, также содержат в себе определенные антикоррупционные стандарты, в числе которых следует назвать:

– активное взяточничество как уголовно наказуемого преступления;

– вспомогательные признаки или правонарушения;

– оправдывающие обстоятельства и обстоятельства, освобождающие от ответственности;

– юрисдикция;

– санкции;

– правоприменение;

– международное сотрудничество.

При этом под взяточничеством подразумевается обещание или предоставление любых ненадлежащих платежей или иных преимуществ прямо или косвенно или через посредников должностному лицу в его личных интересах или для третьего лица с целью вынудить такое лицо совершить определенные действия или проявить бездействие в связи с выполнением своих официальных обязанностей в целях получения или сохранения деловой выгоды взяточдателем.

¹ См. также: Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права. ОЭСР. 2007 г. // oecd.org/daf/anti-bribery/39594433.pdf

В соответствии с рассматриваемыми Согласованными общими элементами уголовного законодательства должностным лицом иностранного государства является любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства или в международной организации или любое лицо, отправляющее государственные функции или задания в иностранном государстве.

Кроме того, необходимо отметить, что в практике функционирования Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц с учетом толкования положений рассматриваемой Конвенции также сложились определенные стандарты в области борьбы с коррупцией, которые должны быть реализованы государствами в имплементационном законодательстве, а именно:

- ответственность должна распространяться на всех лиц;
- ответственность должна предусматриваться за предложение, обещание дать взятку и за дачу взятки. Она наступает независимо от того, сделано ли предложение (обещание и т.д.) через посредника либо непосредственно взяточдателем и наступают ли преимущества для иностранного государственного чиновника или для третьей стороны;

- ответственность наступает независимо от формы взятки. Это означает, что запрещается предоставление любых преимуществ, будь то реальная выгода или неосязаемая, а также денежная или неденежная;

- запрещается подкуп с целью получения или сохранения «торговых или иных преимуществ при осуществлении международных сделок». Это не ограничивается только получением контрактов, но распространяется также и на получение разрешений в области регулирования каких-либо видов деятельности, а также на получение преференций в области налогообложения, таможенного режима, юридических и судебных процедур. Причем ответственность наступает, даже если данное лицо было, например, наиболее квалифицированным участником торгов или могло должным образом получить те же преимущества. Это является преступлением независимо от «масштабов преимущества, его результатов, местных обычаев, терпимого отношения местных властей к подобного рода платежам или существующей якобы необходимости совершить данный платеж»;

- в понятие «иностранный государственный чиновник» должно включаться любое лицо, избранное или назначенное, имеющее офис, представляющее интересы другой страны в законодательной, адми-

нистративной или судебной области; любое лицо, исполняющее публичные функции в интересах другого государства, в том числе государственного органа или государственного предприятия; любое официальное лицо или представитель международной организации, в которой участвуют государства¹.

Кроме того, государства — участники Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в соответствии с ее требованиями должны отвечать следующим критериям:

— каждое государство должно установить эффективное, пропорциональное и оговоренное уголовное наказание за преступление, связанное с подкупом. Если законодательство страны не предусматривает уголовную ответственность руководителей предприятий, должно быть установлено эффективное, пропорциональное и оговоренное не уголовное наказание за это преступление;

— каждое государство должно обеспечить распространение своей юрисдикции на преступления, связанные с подкупом иностранных государственных чиновников, если это преступление полностью или в какой-либо части было совершено на его территории. Если страна распространяет свою юрисдикцию на наказание своих граждан, совершивших преступление за границей, она обязана руководствоваться теми же принципами при наказании за преступления, связанные с подкупом иностранных государственных чиновников;

— если в государстве предусмотрено уголовное наказание за отмыwanie денег в связи со взяткой и/или как следствие подкупа по сделкам, не связанным с международной торговлей, то такой же режим должен быть принят для отмыwania денег в связи с подкупом при осуществлении международных сделок;

— каждое государство должно запретить использование определенных методов ведения бухгалтерской отчетности и аудита, которые способствуют сокрытию факта подкупа при осуществлении международных сделок;

— каждое государство должно обеспечить быструю и эффективную юридическую поддержку действий другой страны, испытывающей трудности при расследовании фактов подкупа при осуществлении международных сделок или при осуществлении наказаний за совершение подобных преступлений. В дополнение к этому в соответствии с законодательством стран — участников Конвенции

¹ В соответствии с материалами, представленными на официальном сайте ОЭСР: <http://oecd.ru.org/rusweb/rusfeder/5/18/bribe.htm>

и заключенными между ними соглашениями об экстрадиции подкуп иностранного государственного чиновника считается преступлением, за совершение которого виновные лица подлежат экстрадиции¹.

Для Российской Федерации важно, что, по мнению Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, страны — кандидаты для вступления в ОЭСР должны придерживаться следующих ключевых принципов, среди которых:

- полное соблюдение требований Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок;

- наличие удовлетворительной правовой базы по борьбе с взяточничеством внутри страны;

- введение уголовного наказания за подкуп иностранных должностных лиц;

- невозможность получения налоговых вычетов по взяткам, выплаченным иностранным должностным лицам, и внедрение соответствующих требований в бухгалтерский учет и аудит;

- сотрудничество с другими участниками Конвенции;

- создание потенциала в правоохранительных органах для расследования и возбуждения уголовных дел по случаям взяточничества;

- готовность и способность быть объектом коллегиальных обзоров и участвовать в коллегиальных обзорах других участников Конвенции².

Кроме того, в соответствии с Рекомендациями ОЭСР 1997 г. государства — участники Конвенции принимают на себя обязательства принимать следующие меры по выявлению, предотвращению и борьбе с коррупцией при осуществлении международных сделок:

- содействовать внедрению эффективной системы внутреннего контроля в компаниях, в том числе стандартов поведения и контроля, которые можно применять на уровне исполнителей. В сфере поставок товаров и услуг для государственных нужд компании, по которым были выявлены случаи подкупа иностранных государственных чиновников, должны исключаться из списков участников при проведении тендеров в будущем;

¹ <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/5/18/bribe.htm>

² См. «Дорожная карта» присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР // [ar.gov.ru>files...prisoedineniya...konvencii...oesr.pdf...](http://ar.gov.ru/files...prisoedineniya...konvencii...oesr.pdf...)

— включать антикоррупционные положения в двусторонние соглашения об оказании помощи, способствовать надлежащему исполнению таких положений в деятельности международных организаций, содействующих экономическому развитию; тесно сотрудничать с этими международными организациями и другими партнерами для борьбы с коррупцией при совершении всех операций, связанных с экономическим развитием¹.

Как отмечает В.В. Астанин, не вдаваясь в детализацию широкоформатных и ранее неизвестных российской системе противодействия коррупции средств по конвенционному направлению (запрет вычитания взяток из суммы налогооблагаемого дохода; обязательность внешнего аудита компаний; внесение антикоррупционных требований в контракты по государственным закупкам; раскрытие сведений о бенефициарах и др.), следует отметить, что их востребованность высока в любом государстве².

Говоря о специфике имплементации антикоррупционных стандартов ОЭСР необходимо учитывать, что их основным источником является Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, т.е. международный договор. Это, в свою очередь, означает, что имплементация соответствующих антикоррупционных стандартов может осуществляться теми правовыми способами и средствами, которыми обладает современная международно-правовая доктрина и практика.

Доктрина международного права исходит из того, что международное право является частью глобальной международной правовой системы и, если международные нормы могут действовать в рамках другого государства, то только с согласия самого государства, выраженного в определенной форме³. При этом комплексы мероприятий, претворяющих в жизнь подобное введение международно-правовых норм в национальное право, различаются в зависимости от вида норм, а также от предмета и конечной цели международно-правового регулирования.

Теория имплементации (от англ. implementation — осуществление, претворение в жизнь) является одной из наиболее распространенных теорий права, опосредующей комплекс мероприятий, на-

¹ См. <http://oecd.ru/rusweb/rusfeder/5/18/bribe.htm#4>

² См.: Астанин В.В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 49–51.

³ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 101.

правленных на признание юридической силы и организационное обеспечение осуществления международных правовых норм внутри государства¹.

Имплементация — важнейшая проблема любого права². Она имеет первостепенное значение для претворения в жизнь международного договора, в частности международного договора межведомственного характера. Без имплементации международного договора, т.е. без его реализации, смысл самого договора теряется. Обязанность выполнения лежит в основе понятия «соглашение», которое имеет смысл лишь в том случае, если стороны намерены его выполнять³.

Международный договор, не реализуемый государствами-участниками, остается мертвой буквой на бумаге, не приносит социально-полезного результата, для достижения которого и был заключен. В настоящее время осуществление международных обязательств, в том числе, предусмотренных международными антикоррупционными конвенциями, за счет использования механизма имплементации предопределяется требованиями одного из императивных принципов международного права — принципом добросовестного выполнения международных обязательств, а в более узком смысле принципом *acta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться).

Указанные выше позиции по вопросам взаимодействия международного и внутригосударственного права являются общими юридическими условиями внутригосударственно-правовой имплементации международных норм. Свое конкретное воплощение такая имплементация приобретает в нормах российского законодательства. Посредством их применения и достигаются цели, заложенные в международных договорах. При этом, безусловно, учитываются уровень экономического развития, проводимая государством политика и другие неюридические факторы (интересы), а также исторические, географические, национальные особенности, а также идеология государства. При этом важно установить связь между обязательствами

¹ См., например: Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев., 1980. С. 62; Буткевич В.Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. Киев., 1981. С. 257; Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М. 1997. С. 12; Абдулаев М.И. Согласование внутригосударственного права с международным (теоретические аспекты) // Правоведение. 1993. № 2. С. 49.

² Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004 г. С. 279.

³ Лукашук И.И. Международные договоры должны соблюдаться // Международное публичное и частное право. 2004. № 4. С. 3.

государства по договору в международно-правовой сфере и средствами их исполнения в рамках внутреннего правопорядка.

Имплементация норм международного права в законодательство государств — одно из самых важных направлений осуществления этих норм. Имплементацией достигаются определенные социальные цели, так как сама нормативная система создается для достижения политических, социальных, культурных и иных целей. Как отмечает Р.А. Мюллерсон, имплементация норм международного права обусловлена рядом различных факторов, среди которых: особенности правовой системы, специфика государственного устройства, системы и структуры государственных органов, а также степень активности государства в международном общении¹.

Б.Л. Зимненко предлагает рассматривать «национально-правовую имплементацию через термин «реализация» не только в узком смысле, но и в широком, подразумевая под «реализацией» норм международного права принятие государством как мер, непосредственно предусматриваемых в источнике международного права, так и иных мер, в том числе правового характера, которые, в свою очередь, по тем или иным причинам не были определены в источнике международного права, но осуществление которых необходимо для надлежащего обеспечения государством своих международно-правовых обязательств»².

Как отмечают современные юристы-международники, цель имплементации норм международного права во внутригосударственное соответствие глобальным направлениям развития современных национальных правовых систем любого государства: четкому соответствию норм внутригосударственного права как общепризнанным принципам и нормам международного права, так и нормам, вытекающим из международных договоров, принятых на себя государством в той или иной сфере правового регулирования. Осуществление имплементации в национальное законодательство государства преследует следующие цели:

- повышение уровня защиты прав и свобод человека в государстве;
- улучшение экономических, социальных и культурных условий жизни в нем;

¹ Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 112.

² Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 63.

– расширение сферы взаимовыгодного и всестороннего сотрудничества государств;

– укрепление международного мира и безопасности¹.

Напомним, в современных условиях имплементация выступает наиболее оптимальным и рациональным способом, обеспечивающим достижение указанных целей посредством включения международных норм во внутригосударственное право и его соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, включая защиту прав человека. Этому обстоятельству сопутствует также и то, что в международных правовых нормах могут содержаться положения, имеющие конечной целью регулирование отношений не между государствами, а с участием субъектов национального права, при этом нужна «переадресовка» таких положений последним, что достигается при помощи норм национального права². Поэтому одна из главных задач национального правотворчества заключается в санкционировании действия международных правовых норм на территории государства, а также в определении условий и порядка их включения во внутригосударственное право.

Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, в Российской Федерации подобный процесс имплементации международно-правовых норм стал возможен благодаря принятию Конституции 1993 года, закрепившей в ч. 4 ст. 15 положение, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В связи с этим одним из основных условий имплементации международных норм во внутригосударственное право является тесное взаимодействие, в первую очередь, международной и конституционной сфер правового регулирования³.

Имплементация международных договоров представляет собой деятельность государств в лице их уполномоченных органов, направленную на реализацию обязательств, вытекающих из этих международных договоров. Аналогичную позицию занимает Б.В. Ганюшкин,

¹ См., например: Игнатенко Г. В. Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 1. С. 100; Лукашук И. И. Конституция России и международное право // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 36.

² См.: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 57–58.

³ См.: Основы взаимодействия международного и национального права: материалы заседания международной школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2007. С. 6.

отмечая, что предпочтение следует отдать имплементации в широком смысле этого слова, понимая ее как совокупность мер по реализации норм международного права¹. Имплементация норм международного права включает широкий комплекс мер по претворению в жизнь содержащихся в них предписаний, дозволений и запретов, осуществляемых как на международном, так и на внутригосударственном уровнях². Международное право устанавливает, что действительные и действующие обязательства должны быть добросовестно выполнены. Каким образом это будет сделано, — пишет М. Эйкхерст, — выбирает само государство³.

При этом, если следовать принципу о том, что право на развитие личности в свободном от коррупции обществе является одним из неотъемлемых прав человека, то и международные антикоррупционные стандарты очевидно подлежат добросовестному исполнению наряду с другими общепризнанными принципами и нормами международного права.

Применительно к доктринальным подходам к имплементации антикоррупционных стандартов ОЭСР, проистекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, следует отметить, что подобная имплементация может осуществляться различными способами, основными из которых являются инкорпорация, рецепция и отсылка.

Инкорпорация предполагает введение в национальную правовую систему норм, относящихся к системе международного права, определенными, допустимыми самим государством, способами. При этом введение норм международного права в национальную правовую систему санкционируется нормами внутригосударственного права. Очевидно, что центральной разновидностью подобных норм, действующих в государстве и востребованных для успешной имплементационной деятельности (во внутригосударственном праве), ее ядром, являются конституционные нормы.

¹ См.: Ганюшкин Б.В. Проблемы трансформации и имплементации международно-правовых норм в отечественной доктрине международного права. В кн. *Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия: материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.)* / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышевой, В.К. Боброва, А.В. Сычева. М., 2004. С. 83.

² Там же. С. 84.

³ Akehurst's M. *Modern introduction to International Law: seventh revised edition* / red. by P. Malahczuk. — London, Taylor and Francis Group. 2004. P. 64.

Анализируя конституционную норму, которая определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), можно прийти к выводу, что действующие общепризнанные принципы и нормы международного права, и те, которые возникнут в будущем, источниками которых будут международные договоры Российской Федерации и международно-правовые обычаи, равно как международные договоры Российской Федерации (двусторонние, региональные, универсальные), займут свое место в правовой системе России.

Включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в правовую систему не является самоцелью. Указанные принципы и нормы оказывают влияние на национальное право в целом, так как оно не может уже рассматриваться в отрыве от права международного, а также на правосознание, в котором отражаются установления международного права, на правоприменительный процесс, и, естественно, на всю правовую систему.

В настоящее время положения международных договоров антикоррупционной направленности, в которых участвует Российская Федерация, все больше учитываются в судебной практике. Более того, правоприменительная и судебная практика по коррупционным делам будет являться неотъемлемой частью прохождения оценки Российской Федерации по третьей фазе реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Так, Высший Арбитражный Суд РФ в своем информационном письме от 26 февраля 2013 г. № 156 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений»¹ указал, что публичный порядок Российской Федерации основан на фундаментальных правовых принципах, которые обладают высшей императивностью, универсальностью, особой общественной и публичной значимостью. Противодействие коррупции является основой не только отечественного, но и международного правопорядка, поскольку меры по предупреждению и борьбе с коррупционными правонарушениями закреплены на уровне международных договоров (Конвенция ООН

¹ Информационное письмо опубликовано не было. Текст документа см. СПС «КонсультантПлюс».

против коррупции 2003 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.).

Суд признал принудительное исполнение иностранного арбитражного решения, предусматривающего взыскание неустойки по неисполненному контракту, заключенному в результате коммерческого подкупа уполномоченного лица предприятия, противоречащим публичному порядку Российской Федерации.

Несмотря на то что Конвенция ОЭСР вступила в силу для Российской Федерации относительно недавно, 17 апреля 2012 г., то вполне закономерно, что соответствующая судебная практика еще не успела сформироваться. Вместе с тем судебная практика, несомненно, будет одним из каналов имплементации антикоррупционных стандартов ОЭСР в рамках российской правовой системы.

Введение норм международного права в правовую систему Российской Федерации закрепляет возможность их непосредственного использования и применения во внутригосударственных отношениях. Таким образом, инкорпорация в российскую правовую систему антикоррупционных конвенций создает благоприятные правовые условия для их имплементации, способствует достижению целей этих международных договоров.

Анализ практики рецепции международно-правовых норм показывает, что заимствуются различные по своему содержанию международно-правовые нормы, такие как нормы-принципы, нормы-дефиниции и т.п.

Важно подчеркнуть, что при рецепции норма международного права не исчезает, она продолжает действовать как таковая в системе норм международного права, но правилу, которое содержится в этой норме, придается юридическая сила посредством закрепления в законе, или ином нормативном правовом акте государства.

Государство может заимствовать правило, вытекающее из нормы международного права, и дословно воспроизвести его в законе, но также вполне может конкретизировать его и приспособить для деятельности в своей правовой системе.

Отметим, что рецепция как способ имплементации норм международного права в российское законодательство — очень распространенное явление. Многие законы Российской Федерации содержат правила, заимствованные из международных договоров России. Это способствует эффективному достижению целей и решению задач, поставленных международными договорами Российской Федерации.

Подобная положительная практика, естественно, должна и дальше осуществляться, но необходимо, чтобы те правила, которые содержатся в международных договорах Российской Федерации, правильно отражались в текущем законодательстве и применялись в свете тех целей, для которых создавались. Иначе при правоприменении органами государственной власти могут совершаться ошибки, приниматься неверные решения, вследствие чего не будут должным образом выполнены международные обязательства Российской Федерации.

В Российской Федерации проведена большая работа по приведению национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР. Этим изменениям предшествовало широкое обсуждение вариантов обеспечения адекватности национального законодательства положениям Конвенции. Например, после длительных дискуссий, которые не утратили своей остроты до настоящего времени и продолжают в научных кругах, с учетом национальных правовых позиций и изученного зарубежного опыта было принято решение о том, что за подкуп иностранных должностных лиц будет установлена для физических лиц уголовная ответственность, а для юридических лиц — административная.

В 2008 и 2011 годах в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесены изменения, предусматривающие такую ответственность.

Таким образом реализованы требования Конвенции ОЭСР не только об установлении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, но и, как того требует Конвенция ОЭСР, о применении соразмерных финансовых санкций (штрафов)¹. Например, в соответствии со ст. 291 Уголовного кодекса РФ дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника наказывается штрафом в размере от пятнадцатикратной до тридцатикратной суммы взятки либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере десятикратной суммы взятки.

Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной органи-

¹ См.: Федоров А.В. О присоединении Российской Федерации к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок // Правовые проблемы противодействия коррупции: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М., 2012. С. 35—36.

зации лично или через посредника в значительном размере наказывається штрафом в размере от двадцатикратной до сорокакратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере пятнадцатикратной суммы взятки.

Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) наказывається штрафом в размере от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до восьми лет со штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки.

При этом под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия. Что касается должностных лиц публичной международной организации, то под этими субъектами понимаются международные гражданские служащие или любые лица, которые уполномочены такой организацией действовать от ее имени (ч. 2 ст. 290 УК РФ).

Вместе с тем необходимо учитывать, что Конвенция предусматривает норму, согласно которой каждая сторона принимает необходимые меры, чтобы установить, что соучастие, включая подстрекательство, содействие и пособничество, равно как и санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица является уголовно наказуемым деянием. Покушение на подкуп или сговор с целью подкупа иностранного должностного лица являются уголовно наказуемым деянием в той же степени, что и покушение на подкуп или сговор с целью подкупа должностного лица данной стороны (п. 2 ст. 1).

В октябре 2013 года на очередном заседании Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц был представлен экспертный доклад ОЭСР в отношении оценки реализации Российской Федерацией рассматриваемой Конвенции ОЭСР по второй фазе. Так, по мнению Т.А. Некрасовой, после завершения первой фазы вступления в ОЭСР эксперты Организации, рассмотрев ряд законодательных актов России, регулирующих отношения в сфере подкупа должностных лиц иностранных государств, выявили ряд несоответствий и дали рекомендации относительно дальнейшей имплементации норм Конвенции.

Первая группа замечаний касается неточности терминологии, содержащейся в российском законодательстве, либо несоответствия норм российских законов терминологии Конвенции. Например, изначально Конвенция по своей сути определяет меры противодействия такому явлению, как взяточничество, поэтому сразу следует несоответствие понятия «подкуп» в российском законодательстве и того смысла, которым наделяет его Конвенция.

Другой пример — это слишком широкое толкование определения вымогательства, содержащегося в ст. 163 УК РФ. Отмечается не просто неэффективность такой дефиниции, а получение обратного результата относительно применения его в рамках ст. 290 и 291 УК РФ. Такое же указание в отчете дается относительно неясности употребления терминологии «в интересах Российской Федерации», которое содержится в УК РФ, КоАП РФ, Федеральном законе от 4 мая 2011 г. «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». Помимо этого, в отчете дается рекомендация о пересмотре списка лиц, которые обладают иммунитетом в соответствии с УПК РФ.

Вторая группа замечаний — это указание на декларативный характер некоторых положений российского законодательства либо абсолютное отсутствие в нем некоторых требований Конвенции. Например, ст. 291 УК РФ не содержит указание на третьих лиц, в пользу которых может быть совершен подкуп, а в ст. 290 дается слишком узкий перечень бенефициаров — в пользу «представляемых им (взятодателем) лиц», когда в Конвенции речь идет о «третьих лицах» (any person), что является понятием более широким. Между тем у экспертов возникли вопросы относительно реализации процедур конфискации, экстрадиции и взаимной правовой помощи, реальной правоприменительной практики данных институтов в России. Отмечается дисбаланс в назначении ответственности подкупающего и подкупаемого. В отчете также указано, что Конвенция содержит нормы, закрепляющие за государством-участником обязательство о налогообложении взяток, а также создание условий для внедрения внутреннего контроля и предупреждения возникновения рисков подкупа в компаниях, внедрения самими компаниями программ противодействия коррупции¹.

¹ Некрасова Т.А. О реализации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок в России // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 43 — 46.

Говоря о механизмах имплементации международных антикоррупционных стандартов необходимо также остановиться на таком важном способе имплементации, как отсылка, использование которой значительно облегчает работу государства по реализации принятых на себя международных обязательств. Так, А.Н. Морозов отмечает, что «в связи с тем что международное право не предрешает всех вопросов, связанных с выполнением международных договоров, они должны быть урегулированы во внутригосударственном праве или в соответствующей практике государственных органов»¹.

Как отмечает Г. Богуш, «положения международных договоров о противодействии коррупции в российском уголовном законодательстве, по сути, остались нереализованными, а проведенная имплементация является неадекватной и не отражающей содержания международных обязательств России. Размышляя о причинах этого, хотелось бы указать на два важных обстоятельства.

Во-первых, это неудовлетворительное качество подготовки законопроектов об изменениях в уголовном законодательстве в отсутствие их открытого обсуждения. Об этом говорилось с высоких научных трибун неоднократно.

Во-вторых, очевидным является недостаток международно-правовой компетентности рекомендаций, которые легли в основу принятия рассматриваемых законодательных решений. Представляется, что работа по имплементации международных обязательств Российской Федерации по борьбе с преступностью должна осуществляться на комплексной основе, в тесном сотрудничестве специалистов в области уголовного права и процесса и международного права. Глубокое отчуждение между специалистами в этих отраслях, к сожалению, характерно не только для нашей страны и, очевидно, затрудняет развитие как международного, так и национального уголовного права»².

Как отмечает А.С. Гавердовский, «при отсылке в национальное право не вводится новой нормы, а лишь допускается в интересах соблюдения государством своих международно-правовых обязательств применение правил международно-правовой нормы для решения конкретных отношений, возникших внутри государства»³. Государство может установить, например, в своей конституции или ином нор-

¹ Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 100.

² Богуш Г. Подлежат ли иностранные должностные лица ответственности по УК РФ? // Уголовное право. 2010. № 4. С. 12–19.

³ Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 89–90.

мативном правовом акте норму, отсылающую к международному договору и санкционирующую тем самым применение правил международного договора во внутригосударственных отношениях. Это можно назвать общей или генеральной отсылкой. Примером такой отсылки является положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которое призвано способствовать разрешению противоречий, возникающих в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом. Положение Конституции РФ о разрешении названного противоречия в пользу международного договора Российской Федерации представляет собой отсылку субъектов внутригосударственного права к соответствующим правовым моделям, сформулированным в нормах международного права. При такой отсылке нормы международного права обретают способность регулировать отношения внутригосударственного характера, но это, как уже было сказано, происходит с санкции государства.

Отметим, что при отсылке в правовую систему не вводятся новые нормы международного права, а допускается применение таких норм для регулирования отношений, возникающих внутри государства. Нормы международного права остаются нормами международного права, они не превращаются в законодательство, а сохраняют свою международно-правовую природу.

Таким образом, отсылка к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок может применяться в тех случаях, когда нет необходимости во внесении изменений в какой-либо законодательный акт, а положения Конвенции должны быть реализованы. Вместе с тем отсылка может применяться в тех случаях, когда соответствующие положения Конвенции являются самоисполнимыми, т.е. могут быть применены в рамках российской правовой системы без принятия соответствующих законодательных актов. С учетом изложенного мы можем резюмировать, что использование отсылки к нормам международного права решает две задачи: 1) обеспечивает имплементацию норм международного права; 2) поддерживает стабильность законодательства Российской Федерации¹.

Однако необходимо учитывать, что основополагающие нормы Конвенции не являются самоисполнимыми и, соответственно, не могут применяться непосредственно в рамках правовой системы. Применение отсылки как способа имплементации рассматриваемой

¹ См.: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / под ред. О.И. Тиунова. М., 2012. С. 47–49.

Конвенции представляется более теоретической нежели практической конструкцией.

В связи с этим необходимо отметить, что имплементация антикоррупционных стандартов ОЭСР, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, осуществляется в государствах-участниках, как правило, посредством внесения изменений в законодательные акты, в первую очередь, уголовное законодательство.

Так, например, в Австралии в связи с введением такого состава преступления, как подкуп иностранных государственных должностных лиц, в 1999 г. были внесены изменения в Уголовный кодекс¹, в частности раздел 70 «Подкуп иностранных должностных лиц» был дополнен положениями, касающимися понятий «иностранное государство», «иностранное правительство», «предприятие иностранного государства», «публичная международная организация» и т.д.²

Кроме того, в целях имплементации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, в Уголовном кодексе Австралии была предусмотрена ответственность за подкуп должностного лица иностранного государства, обещание предоставления неправомερных выгод и преимуществ и др.³

В Канаде в целях выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 10 декабря 1998 г. был принят Закон о коррупции иностранных должностных лиц⁴. Указанный законодательный акт оперирует такими понятиями, как иностранное публичное должностное лицо, иностранное государство и т.д. Рассматриваемый Закон регламентирует вопросы подкупа иностранных публичных должностных лиц, что также нашло отражение и в Уголовном кодексе Канады⁵. С этого времени правоохранительные органы ужесточают правовые санкции по отношению к преступлениям в рамках Закона подобно тому, как они ужесточают санкции по отношению ко всем другим преступлениям. На сегодняшний день вынесен один обвинительный приговор на основании Закона по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, в 2005 году.

¹ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2027148.pdf>

² См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2027148.pdf>

³ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2027148.pdf>

⁴ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2376610.pdf>

⁵ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2376610.pdf>

В рамках Канадского управления по международному развитию (КУМР) предусматривается, что все субъекты, принимающие участие в контрактах, финансируемых КУМР, и соглашениях о финансировании, заявят о фактах признания их виновными в прошлом и отметят, что причастие к фактам коррупции будет веской причиной для прекращения проведения мероприятий, обусловленных контрактом и для каких-либо других действий.

В рамках Канадской организации по развитию экспорта (КОРЭ) от экспортеров необходимо подписание деклараций по борьбе с коррупцией. Страховые свидетельства и кредитные квитанции включают статьи, предоставление фактов и предупреждения, направленные против взяточничества. КОРЭ представила собственные Положения политики по борьбе с коррупцией, предусматривающие меры КОРЭ для борьбы с коррупцией, включая отстранение компаний, признанных виновными во взяточничестве, а также информирование органов правового принуждения о выявленных фактах.

Канада принимала участие в оценках первого и второго раундов, способствовала проведению процесса оценки согласно срокам, определенным Рабочей группой, своевременно обеспечивая информацию и организацию заседаний для собственной оценки. Канада также обеспечивала работу группы специалистов ОЭСР, когда это было необходимо в соответствии с установленными сроками и выдерживала все сроки, выступая в роли одного из ведущих проверяющих.

Помимо этого, Канада организовывала встречи согласно срокам пребывания группы ОЭСР в Канаде со всеми лицами и группами лиц, с которыми группа оценки желала встретиться.

Канада также обеспечила участие группы специалистов совместно с итальянской стороной в оценке деятельности второй фазы во Франции в 2003 году и совместно с французской стороной в оценке деятельности второй фазы в Великобритании в 2004 году и во второй фазе в Великобритании в 2008 году. В каждом случае канадская группа специалистов включала офицера канадской конной полиции, принимавшего участие в расследовании фактов коррупции и других финансовых преступлений и специалиста в области уголовного права. Помимо этого, на всех заседаниях Рабочей группы Канаду представляет сотрудник министерства иностранных дел и специалист в области уголовного права, данная страна принимает активное участие в деятельности Рабочей группы¹.

¹ См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru/bdomp/Ns...nsf... Доклад по...обязательствам.doc

Финляндия как государство — участник Конвенции вносила изменения в Уголовный кодекс, направленные на имплементацию Конвенции. Так, в Уголовный кодекс были внесены изменения в ст. 13, 14 и 20¹. Причем помимо иностранных должностных лиц Уголовный кодекс Финляндии включил международных служащих различных институтов Европейского Союза как сотрудников публичной международной организации².

В Греции имплементация Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок осуществляется посредством Акта о ратификации и осуществления Конвенции от 17 декабря 1997 г.³ и Закона Греции об отмывании денег⁴.

Колумбия осуществляет имплементацию рассматриваемой Конвенции посредством внесения изменений в ст. 433 Уголовного кодекса в соответствии с Законом от 12 июля 2011 г. № 1474⁵.

Яцек Гарстка пишет, что во время переговоров относительно Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Польша пыталась играть активную роль, уважая опыт других государств, и исходила из необходимости создания действительно эффективного механизма противодействия коррупции в рассматриваемой сфере. В то время во всем мире борьба с коррупцией уже осуществлялась на различных уровнях. Польша имела некоторый опыт работы с Европейским Союзом, а также с Советом Европы в области противодействия коррупции. Это обстоятельство предопределяло, что в целях имплементации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок предстоит проделать большую законодательную работу⁶.

Имплементация Конвенции происходила посредством внесения поправок в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Закон о борьбе с недобросовестной конкуренцией, Закон о государ-

¹ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2376684.pdf>

² См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2376684.pdf>

³ См. <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/2377562.pdf>

⁴ См. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2377682.pdf>

⁵ См. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000_pr016.html#433

⁶ http://iacconference.org/documents/11th_iacc_workshop_Experiences_of_Poland_in_implementation_of_the_OECD.doc

ственных заказах и т.д.¹ Как отмечает Яцек Гарстка, наиболее сложными вопросами, связанными с имплементацией Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, были ответственность юридических лиц и определение должностного лица иностранного государства. Указанные проблемы обусловили довольно позднее присоединение Польши к рассматриваемой Конвенции. Также необходимо отметить, что в процессе имплементации Конвенции в Польше исходили из двух основных постулатов: полноценное осуществление Конвенции на внутригосударственном уровне и сохранение традиций и устоев национальной правовой системы².

В Мексике одним из каналов имплементации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является Закон о борьбе с коррупцией в государственных закупках³. Указанный законодательный акт регламентирует вопросы установления ответственности и наказания для лиц и компаний как мексиканских, так и зарубежных, которые принимают участие в государственных закупках, регулирует обязанности и устанавливает штрафные санкции в рассматриваемой сфере, определяет компетентные органы, ответственные за его осуществление⁴.

В соответствии со ст. 4 Закона о борьбе с коррупцией в государственных закупках компетентными органами, ответственными за его выполнение, являются в том числе следующие:

- Секретариат в области государственного управления и Федеральный генеральный прокурор, а также государственные органы, муниципалитеты, которые осуществляют государственные закупки федерального характера;
- Палаты сенаторов и депутатов Конгресса Союза;
- Верховный Суд правосудия нации, Федеральный избирательный трибунал Мексики;
- Федеральный суд налоговой и административной юстиции;
- Совет по примирению и арбитражу;
- Национальная комиссия по правам человека;

¹ См. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd.html?id=463>

² http://iacconference.org/documents/11th_iacc_workshop_Experiences_of_Poland_in_implementation_of_the_OECD.doc

³ Текст Закона см. <http://embamex.sre.gob.mx/belice/index.php/en/activities-a-notices/745>

⁴ <http://embamex.sre.gob.mx/belice/index.php/en/activities-a-notices/745>

- Национальный институт статистики и географии;
- Банк Мексики;
- иные государственные органы в соответствии с законодательством¹.

Япония 13 октября 1998 г. сдала на хранение депозитарию документ о ратификации рассматриваемой Конвенции, которая вступила для нее в силу 15 февраля 1999 г. В связи с этим Япония внесла необходимые изменения в Закон о предотвращении недобросовестной конкуренции, который также вступил в силу 15 февраля 1999 г. Указанный законодательный акт направлен на принятие мер по предотвращению и компенсации убытков от недобросовестной конкуренции в целях обеспечения справедливой конкуренции между предпринимателями и выполнения соответствующих международных обязательств в этой сфере. Кроме того, были внесены поправки в Уголовный кодекс, касающиеся ужесточения ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Максимальный штраф вырос до 5 млн иен, а максимальное наказание в виде лишения свободы увеличено с трех до пяти лет.

Государственными органами, в компетенцию которых входят вопросы выполнения международных обязательств Японии, вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, являются: Министерство экономики, торговли и промышленности, Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, Агентство по делам потребителей, Национальное полицейское агентство, Министерство финансов².

Япония осуществила проверку первой фазы (1999 г.), второй фазы (2004 г.), повторную проверку второй фазы (2006 г.) и выполнила рекомендации Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, которая была удовлетворена серьезными и всеобъемлющими мерами, проведенными Японией для выполнения рекомендаций. Япония также выполнила роль ведущего проверяющего при проведении первой фазы проверки в США (1999 г.) и Испании (2000 г.), второй фазы проверки в Германии (2002 г.) и Австралии (2005 г.).

С момента объявления подкупа иностранных должностных лиц противозаконным в 1998 г. министерство юстиции Японии обеспечило осведомленность государственных обвинителей о преступле-

¹ <http://embamex.sre.gob.mx/belice/index.php/en/activities-a-notices/745>

² <http://www.oecd.org/japan/42102365.pdf>

ниях посредством распространения справочных материалов и преподавания лекций на курсах подготовки. Министерство юстиции также предоставило государственным обвинителям инструкции о скорейшем расследовании/обвинении подобных преступлений и действий, которые привели к признанию вины в случае подкупа иностранных должностных лиц в 2007 году. Японские власти намерены продолжить прилагать усилия для борьбы с данными преступлениями¹.

Кроме того, в качестве одной из характерных черт выполнения антикоррупционных стандартов ОЭСР, в том числе вытекающих из Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, следует назвать принятие имплементационного законодательства в отдельных государствах еще до вступления указанной Конвенции в силу. Так, например, в Аргентине имплементационное законодательство было принято в 1999 г., тогда как Конвенция вступила в силу для этого государства 9 апреля 2001 г., в Чехии законодательные акты, направленные на реализацию положений Конвенции, были приняты в 1999 г., а последняя вступила в силу для Чехии 21 марта 2000 г. Для Ирландии Конвенция вступила в силу 21 ноября 2003 г., а имплементационное законодательство было принято в 2000 г. Словения приняла имплементационное законодательство в 1999 г., тогда как Конвенция вступила для нее в силу 5 ноября 2001 г.²

Во Франции деятельность в рассматриваемой области в одном из отчетов ОЭСР была охарактеризована такими терминами, как «нежелание», «безынициативность», «низкая реактивность», «недостаточность средств».

По мнению ОЭСР, несмотря на прогресс с момента первого предупреждения, Франция по-прежнему неэффективно борется с тем, что ее компании дают взятки иностранным чиновникам для получения контрактов. По этому вопросу были внесены некоторые изменения в законодательство, но они были неполными и малоприменимыми.

Франция не осуществляет на практике уже действующие законы. Со времени присоединения к Парижской конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в 2000 г. было инициировано только 33 расследования.

¹ См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru/bdomp/Ns...nsf... Доклад по...обязательствам.doc

² См. http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/5-report_parliament.aspx?lang=en

ОЭСР призывает правительство пересмотреть антикоррупционную политику страны. Уделить немного внимания внесению изменений в законы, но основной упор сделать на практическое применение этих законов¹.

В связи с этим следует отметить, что 13 ноября 2007 г. Франция приняла закон по борьбе с коррупцией. До этого момента Франция не считала преступлением коррупцию среди иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, за исключением сотрудников органов Европейского Союза, а вне его только в связи с международными торговыми операциями (в соответствии с Конвенцией ОЭСР). После принятия закона от 13 ноября 2007 г. Франция ввела в свой уголовный кодекс четыре преступления, связанные с международной коррупцией:

пассивная коррупция среди иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций;

активная коррупция среди иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций;

пассивная коррупция среди сотрудников международных или иностранных судебных органов;

активная коррупция среди сотрудников международных или иностранных судебных органов.

Данные преступления отменяют предыдущие различия, основанные на том, совершались ли действия внутри Европейского Союза или за его пределами и имели ли они отношение к международной торговле или нет.

Таким образом, Франция среди прочего установила следующие уголовные преступления:

— акты активной коррупции среди иностранных государственных должностных лиц даже в случаях, когда полученная выгода не имеет отношения к международной торговле;

— пассивная коррупция среди иностранных государственных должностных лиц или должностных лиц международных организаций.

Кроме того, закон от 2007 г. устанавливает, что активный и пассивный подкуп должностных лиц публичных международных организаций или международных судебных органов является преступлением.

Франция также дала определения новым преступлениям, связанным с подкупом свидетелей применительно к иностранным или

¹ <http://www.france-russia2010.ru/novostyi/index.php/2013-01-27-21-26-55/3622-francija-ne-udeljaet-dolzhnogo-vnimanija-borbe-s>

международным судебным разбирательствам и с угрозами или запугиванием сотрудников иностранных или международных судебных органов. Эти преступления были добавлены к преступлениям, уже установленным в национальном законодательстве, но которые были ограничены нанесением ущерба интересам правосудия на национальном уровне¹.

Германия является членом Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях, причем участвует в работе данных институтов с момента их основания. Рабочая группа высоко оценивает работу Германии в сфере борьбы с коррупцией. Германия сама участвует в повседневной деятельности данных групп, также оценивая положение дел в других государствах.

В Германии подкуп иностранных должностных лиц является преступлением с 1998 г. (для должностных лиц ЕС) и с 1999 г. (для других должностных лиц). Это привело к ряду уголовных преследований и обвинительных приговоров. Германия принимает активное участие в деятельности Рабочей группы по борьбе с взяточничеством в ходе международных хозяйственных операций ОЭСР².

Италия приняла активное участие в выпуске инструкций и распространении информации, касающейся принятия Конвенции ОЭСР и применения результатов изменений в итальянском законодательстве по отношению к иностранным должностям. В свою очередь, посольства Италии предприняли шаги по предоставлению итальянским предприятиям, находящимся за рубежом, информации об изменениях в итальянском законодательстве, обусловленных Конвенцией ОЭСР³.

США выполняют условия Конвенции посредством Акта, запрещающего всем гражданам, компаниям и представительствам США предлагать взятки любым государственным чиновникам иностранных государств. Соединенные Штаты приняли около трех десятков ужесточающих законопроектов, затрагивающих деятельность юридических и физических лиц (что является беспрецедентным случаем в 31-летней истории существования вышеупомянутого Акта). Эти ужесточения коснулись также крупных корпоративных организаций. К судебному разбирательству была привлечена компания США,

¹ См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru>bdomp/Ns...nsf...Доклад по...обязательствам.doc

² См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru>bdomp/Ns...nsf...Доклад по...обязательствам.doc

³ См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru>bdomp/Ns...nsf...Доклад по...обязательствам.doc

которая в 2007 году согласилась выплатить более 44 миллионов долларов США за урегулирование дела по факту нарушений в рассматриваемой сфере.

В 2001 году США выявили шесть преступлений в рамках Акта, запрещающего всем гражданам, компаниям и представительствам США предлагать взятки любым государственным чиновникам иностранных государств, в 2002 году — пять; в 2003 году — три; в 2004 году — три; в 2005 году — пять; в 2006 году — восемь; в 2007 году — шестнадцать, включая шесть, связанных с Программой «Нефть в обмен на продовольствие»; а в 2008 году — семь, включая два, связанных с той же Программой¹.

Таким образом, ряд государств разработали необходимое законодательство для имплементации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок еще до ее вступления в силу для них, что говорит о высокой значимости рассматриваемого международного антикоррупционного инструмента и важности антикоррупционных стандартов ОЭСР.

В этом отношении не является исключением и Российская Федерация, для которой Конвенция вступила в силу 17 апреля 2012 г., а необходимые изменения в законодательство, в частности в Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и ряд других законодательных актов, были сначала внесены в 2011 г., а затем и в 2012 г. Следует полагать, что определенные коррективы в имплементационное законодательство по реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР еще будут внесены в последующие годы. Также в случае вступления России в ОЭСР возможна корректировка российского законодательства и даже более существенные изменения.

В то же время следует признать, что международные антикоррупционные стандарты ООН, закрепленные, главным образом, в Конвенции ООН против коррупции, следует считать базовыми для государств, поскольку ООН, являясь единственной международной организацией универсального уровня, формирует основополагающие международные правовые стандарты в самых различных сферах, включая противодействие коррупции. Международные антикоррупционные стандарты ОЭСР представляют собой другой уровень международного регулирования, который располагается в иерархической

¹ См. Отчётный доклад: обзор реализации антикоррупционных обязательств стран-членов «Группы восьми» // mid.ru/bdomp/Ns...nsf... Доклад по...обязательствам.doc

подчиненности, а следовательно, и в соответствии с универсальными антикоррупционными стандартами, принятыми под эгидой ООН.

В связи с этим международные антикоррупционные стандарты ОЭСР могут развивать и дополнять положения, содержащиеся в международных правовых актах ООН в сфере противодействия коррупции, но не противоречить им. Одновременно можно констатировать, что по ряду определенных мер, связанных с противодействием коррупции в государствах, включая криминализацию и введение наказаний за коррупционные деяния, международные стандарты ОЭСР являются более содержательными, обширными по содержанию юридических конструкций в части предписаний государствам, а значит, и более сложными для имплементации в законодательство. В то же время акты рекомендательного характера, принимаемые под эгидой ОЭСР, в строго юридическом смысле не могут содержать международных антикоррупционных стандартов, поскольку не включают в себя правовых предписаний, которые являлись бы обязательными для государств.

В целях настоящей работы представляет интерес отчет от 18 декабря 2013 г. о реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в отношении Ирландии.

Так, согласно указанному отчету Рабочая группа ОЭСР рекомендовала Ирландии осуществить следующий комплекс организационно-правовых мер:

— срочно реорганизовать правоохранные ресурсы для обеспечения эффективного расследования и уголовного преследования в сфере подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

— повысить эффективность следственных действий и более активно их применять в отношении дел о подкупе иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

— продолжать реформирование антикоррупционного законодательства;

— гармонизировать правовые акты о защите осведомителей¹.

Как отмечается в материалах, опубликованных Трансперенси Интернешнл, только четыре страны (США, Германия, Великобритания и Швейцария) из шестнадцати, подписавшей Конвенцию,

¹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ireland-must-urgently-apply-more-resources-to-enforce-anti-bribery-convention.htm>

преследуют компании, которые подкупают иностранных должностных лиц, чтобы получить контракты, лицензии и концессии. Другие пять стран, Италия, Канада, Австралия, Австрия и Финляндия, активно применяют положения Конвенции.

Согласно отчету восемь стран (Франция, Швеция, Норвегия, Венгрия, Южная Африка, Аргентина, Португалия и Новая Зеландия) применяют положения Конвенции, но в недостаточной мере. По словам нового главы Трансперенси Интернешнл Хосе Угаса, 22 страны (в том числе, Япония, Голландия, Россия, Испания, Бельгия), которые также взяли на себя обязательства по Конвенции, выполняют лишь незначительную часть этих обязательств или практически никакие. 22 страны — это 27% мирового экспорта. Эксперты Трансперенси Интернешнл полагают, что правоприменение в этих странах находится на таком низком уровне по причине того, что расследующие коррупционные дела крупных компаний следственные органы лишены политической поддержки, особенно в случаях, когда интересы национальной экономики превалируют над антикоррупционными обязательствами¹.

По методике Трансперенси Интернешнл все страны разделены на четыре группы. В первую входят четыре страны с наилучшим уровнем правоприменения — США, Великобритания, Германия и Швейцария. США и Великобритания выступали инициаторами создания международного механизма, который бы препятствовал неконкурентному заключению контрактов при помощи подкупов. Германия же и Швейцария исторически славятся повышенной ответственностью и прозрачностью административных процедур.

Во вторую группу попали страны с умеренным уровнем правоприменения. В докладе признается, что Италия, Австралия, Австрия и Финляндия прикладывают недостаточно усилий по выполнению требований Конвенции.

В третью группу «ограниченного правоприменения» входят десять стран. Это государства с разным уровнем политической стабильности (Венгрия и Норвегия), с различными уровнем экономического развития (Болгария и Дания), формами государственного устройства (Канада, Аргентина, Швеция) и месторасположением (Португалия и ЮАР).

В последнюю группу «слабого правоприменения» включены 20 стран: Россия, Япония, Нидерланды, Корея, Бельгия, Турция,

¹ Transparency International призывает страны мира бороться с международным подкупом // <http://transparency.org.ru/sryvaem-maski/transparency-international-prizyvaet-borotsia-s-mezhdunarodnym-podkupom>

Словения, Греция, Новая Зеландия, Израиль, Южная Корея, Чили и Бразилия¹.

Так, Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 11 октября 2013 г. провела оценку выполнения Российской Федерацией имплементации положений Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок по второй фазе (имплементация). Оценка экспертов из Словакии и США, закреплённая в Докладе ОЭСР по России, содержит следующие основные рекомендации, среди которых следует особо выделить:

— необходимость отражения в законодательстве Российской Федерации (в частности, уголовном) криминализации обещания и предложения дачи взятки, а также предоставления нематериальных преимуществ в т. ч. в отношении бенефициаров — третьих лиц;

— необходимость более активного привлечения к ответственности за подкуп иностранных физических и юридических лиц, включая введение в российское законодательство уголовной ответственности юридических лиц;

— появление в российском законодательстве правовых норм, защищающих права осведомителей, сообщающих о коррупции, и механизмов реализации этих норм, причем как в частной, так и публичной сфере;

— введение более эффективных мер по аресту и конфискации имущества, полученного коррупционным путем, в качестве адекватных санкций за совершение более широкого круга коррупционных преступлений и правонарушений.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы и сформулировать определенные рекомендации и предложения:

— оценочные структуры в сфере коррупции, функционирующие в рамках ОЭСР, с учетом международно-правовых принципов и норм должны действовать строго в пределах своей компетенции, т.е. оценивать выполнение международных договоров антикоррупционной направленности, в соответствии с которыми они и созданы. При этом Рабочая группа ОЭСР по противодействию подкупу иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок не могут осуществлять действия, выходящие за пределы их

¹ Страны не выполняют свои антикоррупционные обязательства // <http://transparency.org.ru/drugie-issledovaniia/strany-ne-vypolniaiut-svoi-antikorrupcionnye-obiazatelstva>

полномочий. В связи с этим указанная международная структура призвана оценивать не уровень коррупции в той или иной стране, а выполнение международных обязательств, вытекающих из соответствующих международных договоров;

— с точки зрения защиты и реализации национальных интересов, включая позиции Российской Федерации в международных рейтингах противодействия коррупции, следует создавать и развивать оценочные и мониторинговые механизмы противодействия коррупции, в том числе на постсоветском пространстве, которые учитывали бы особенности правовой системы соответствующих государств, их правовую культуру, специфику функционирования институтов органов власти, правосознание и менталитет граждан. При этом проведение такого рода оценок должно осуществляться с учетом действия в международно-правовой системе различных международно-правовых и международных регуляторов в антикоррупционной сфере.

Таким образом, можно предложить следующее определение международных антикоррупционных стандартов ОЭСР.

Международные антикоррупционные стандарты ОЭСР — устоявшиеся в практике международного общения развитых стран и закрепленные в международных правовых актах ОЭСР (международных договорах и решениях органов ОЭСР, имеющих обязательный характер для государств-участников) нормы, направленные на противодействие и профилактику коррупции в государствах.

С научной точки зрения анализ антикоррупционных стандартов, применяемый внутри такой международной межправительственной организации, как ОЭСР, позволяет сделать следующие выводы¹:

1. Антикоррупционным стандартам, сформированным в документах ОЭСР, прежде всего в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, в иерархии международных антикоррупционных стандартов отводится наиболее важное место. При этом искусственно нивелируется роль универсальных антикоррупционных стандартов ООН, содержащихся, прежде всего, в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., которые с позиций международного права должны занимать высшее иерархическое место в системе антикоррупционных стандартов, нежели стандарты других международных меж-

¹ Выводы основаны на анализе материалов, представленных на очередном заседании Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, состоявшемся 10–15 июня 2013 г. в Париже, включая: Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases// OECD/ 2012.

правительственных и неправительственных организаций, включая ОЭСР, ГРЕКО, ФАТФ, G 20, Трансперенси Интернешнл, а не наоборот.

2. Практика восприятия рекомендаций ОЭСР, которые формируются по итогам страновых визитов экспертов-оценщиков из Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, а далее принимаются на заседании данной Рабочей группы, посвященном прохождению государством определенной фазы по реализации Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, идет по пути наделения рекомендаций квазиобязательной юридической силой для государств. При этом их невыполнение может повлечь не только политические последствия, но и меры правового характера, включая членство в ОЭСР и в ее Рабочей группе.

3. В рамках деятельности Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц можно отчетливо проследить тенденцию формирования субправа, т.е. новой категории рекомендаций, которым в силу сложившейся практики, молчаливо признаваемой государствами — членами ОЭСР, придается значение квазиобязательств.

4. Стремление России к вступлению в ОЭСР и участие в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, очевидно, потребовало от России в октябре 2013 г., был сделан доклад о прохождении Российской Федерацией оценки по второй фазе, учета данных подходов ОЭСР и к системе российского законодательства в части имплементации указанной Конвенции.

Центральным объектом оценки должны являться международные договоры соответствующей направленности, причем как их отдельные международно-правовые нормы, особо значимые для государства в политике противодействия коррупции, так и весь международный договор в целом, в системной связи и совокупности всех содержащихся в нем норм, что особо важно для международного антикоррупционного сотрудничества.

В то же время ввиду отсутствия единых подходов к пониманию международных антикоррупционных стандартов международные межправительственные организации не всегда совпадают во мнениях при реализации оценочных механизмов выполнения таких стандартов, в большей степени ориентируются на свои, выработанные в рамках собственной процедуры и под эгидой собственного конвенционного регулирования международные антикоррупционные

стандарты регионального характера, в отдельных случаях нивелируя международные антикоррупционные стандарты универсального характера, выработанные в рамках Конвенции ООН против коррупции.

Ряд международных обязательств в сфере противодействия коррупции, вытекающих из международных конвенций, при их имплементации в национальное законодательство государств служат основой для формирования общепризнанных международных антикоррупционных стандартов. Среди них можно выделить международные стандарты служебного поведения должностных лиц, международные антикоррупционные запреты и ограничения для публичных должностных лиц, международные антикоррупционные стандарты финансовой отчетности и контроля за легализацией (отмыванием) незаконно полученных денежных средств. При этом реализация международных антикоррупционных стандартов предполагает осуществление мониторинга различных процессов выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции, включая самооценку, контрольные стадии и уровни (раунды, фазы).

В настоящее время мероприятия по мониторингу (оценке) выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции являются общепризнанным международно-правовым контрольным механизмом, что отражено, в частности, в международных договорах и актах ОЭСР.

Необходимо учитывать, что формирование международного контрольного механизма, а значит, и механизма международного мониторинга (оценки) выполнения государствами соответствующих международных обязательств является межгосударственным процессом. Это означает, что для его эффективного функционирования необходимо согласование воли государств и передача части национальных полномочий для формулирования рекомендаций и иных заявлений в отношении оцениваемого государства. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что юридическая оценка в механизме международного мониторинга (оценки) проявлений коррупции неразрывно связана с политическим восприятием государства на международной арене по определенным показателям.

В связи с этим влияние на формирование политического имиджа государства может осуществляться рядом международных акторов, в том числе неправительственными организациями.

Следует отметить, что в фокусе исследования будут именно международные договоры, принимаемые под эгидой ряда международных межправительственных организаций и влекущие для государств-

членов международных обязательства в сфере противодействия коррупции.

Так, общими индикаторами оценочных антикоррупционных механизмов, на основании которых международной межправительственной организацией (ММПО) оценивается выполнение взятых на себя государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции, являются:

- правовые индикаторы;
- политические индикаторы;
- социально-общественные индикаторы;
- информационные индикаторы.

Ключевым элементом действенной кампании по борьбе с коррупцией является обмен информацией и опытом, касающимися национальных, региональных и международных разработок и инициатив, осуществленных странами, международными организациями и гражданским обществом. Отдел ОЭСР по борьбе с коррупцией создал один из крупнейших в мире информационных центров по проблемам коррупции и взяточничества — Антикоррупционный онлайн-центр ОЭСР (*OECD Anti-Corruption Ring Online* или *AnCorR*). Его задачей является содействие притоку и распространению информации с тем, чтобы расширить участие в основных антикоррупционных мероприятиях, проводимых ОЭСР, и создать благоприятные условия для поддержания непрерывного диалога¹.

В свою очередь, правовые индикаторы включают в себя следующие подкритерии, которые раскрывают подходы конкретной ММПО к оценке выполнения определенных международных обязательств (конвенционных норм) в данном государстве. Среди наиболее важных правовых индикаторов оценочных антикоррупционных механизмов следует выделить:

- уровень имплементации антикоррупционных конвенций применительно практически к каждой норме;
- восприятие законодательством государства подобных норм за счет использования определенного способа (канала) имплементации (отсылка, полная или частичная инкорпорация, трансформация, адаптация и др.);
- применение конвенционных норм в правовой системе государства с учетом анализа деятельности правоохранительных органов;

¹ Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России : аналитический доклад; под ред И.Н. Барщица. — М.: РАНХиГС, 2011. С. 41.

– толкование конвенционных норм уполномоченными органами государства (высшими судами);

– динамика правоприменения международных конвенций в сфере противодействия коррупции с учетом оценки статистических данных и сопоставления данных, полученных от правоохранительных органов, и судебной практики (например, по количеству доведенных до суда уголовных дел, возбужденных за совершение коррупционных преступлений; количество оправдательных приговоров и т.д.);

– качество и соразмерность санкций, применяемых судебными органами государства за совершение коррупционных преступлений и правонарушений (конфискация, запрещение занятия определенной должности, арест и т.д.).

Указанный перечень критериев, которые применяются экспертами ММПО для оценки правовой составляющей выполнения государством международных обязательств в сфере противодействия коррупции, не является исчерпывающим, поскольку нами обозначен наиболее часто встречаемый при экспертной работе набор индикаторов, выражающийся как при письменной, так и при устной оценке.

В то же время, на наш взгляд, правовые индикаторы должны являться центральными, положенными в основу объективной оценки государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции со стороны ММПО. Для проведения всесторонней оценки эксперты от ММПО учитывают правовые индикаторы в непосредственной связи с политическими индикаторами, которые отражают взаимосвязь власти, общества и государства сквозь призму международных отношений и международной политики. В связи с этим, по нашему мнению, политические индикаторы имеют элементы субъективной оценки и не должны быть положены во «главу угла» при соответствующей работе экспертов ММПО. На практике при проведении оценочных раундов политические индикаторы проявляются таким образом, что нарушают допустимое соотношение с правовыми критериями, в результате чего возникает субъективный дисбаланс, мешающий государству получить объективную и беспристрастную оценку в части исполнения международных антикоррупционных обязательств.

Например, Рабочая группа по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, действующая при ОЭСР, приглашает на заслушивание оценочных отчетов по государству руководителей органов государств (министерства юстиции, генеральной прокуратуры и др.).

При проведении оценок в рамках различных ММПО государствам, как правило, предоставляется право давать устные и письменные комментарии по вопросам, поставленным перед ними экспертами ММПО. Письменные ответы на вопросы с комментариями объединяются в отчеты, которые после их обсуждения в необходимых случаях корректировки и одобрения включаются в итоговый отчет по стране, публикуемый от имени данной организации. В связи с этим подготовка компетентными органами государства письменных отчетов по выполнению предусмотренных международными конвенциями требований является очень важной как для политической, так и правовой оценки государства.

Таким образом, в качестве смежного, т.е. политико-правового индикатора, можно обозначить такой важнейший критерий оценки ММПО выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции, как выбор концепции составления и презентации страновых отчетов, подготавливаемых государствами в соответствии с различными раундами (фазами) оценок.

При подготовке и презентации страновых отчетов на заседаниях специализированных органов ММПО оцениваемое государство защищает свой отчет для создания максимально благоприятной и высокой оценки о выполнении взятых на себя антикоррупционных обязательств.

Практика деятельности ОЭСР показывает, что важное значение при подготовке и обсуждении подобных отчетов, а в итоге и для промежуточной оценки по определенной фазе (раунду), имеют социально-общественные индикаторы, под которыми нами понимаются социально-общественные уровни восприятия коррупции в стране различными странами (социальными группами), включая представителей:

- органов государственной власти;
- бизнес-сообщества;
- науки;
- медицины, культуры, образования и др. групп.

Так, эксперту из Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц достаточно лишь указать выбранный им источник, не мотивируя его выбор, чтобы его мнение было внесено в итоговый страновой отчет. При этом, если государства в консенсуальном порядке (как правило, «минус один голос» оцениваемого государства), не возражают против использования отличных от официальных иных источников, то последние используются для оценки государства в части выполнения соответствующих международных обязательств.

**§ 3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ
ОЦЕНОЧНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ
МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ**

А.В. Федоров,
заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

А.А. Каширкина,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук

А.Н. Морозов,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук

Организация Объединенных Наций. С точки зрения исследования методики оценки выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции и анализа оценочных антикоррупционных механизмов в деятельности международных организаций несомненный интерес представляет опыт ООН как уникального актора международных отношений, в сферу деятельности которого на основании Конвенции ООН против коррупции входят вопросы противодействия коррупции. Кроме того, под эгидой ООН разработаны и иные документы, в том числе рекомендательного характера, направленные на формирование подходов к противодействию коррупции.

Так, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности разработана Глобальная программа по борьбе с коррупцией: план действий¹. В этой Глобальной программе содержится методология, разработанная в целях сбора данных для оценки коррупции. К такого рода данным относятся следующие:

– обзор международных исследований и анализа коррупции и антикоррупционных мероприятий;

¹ http://www.uncjin.org/CICP/Corrupti_e.pdf

- анализ результатов уличных опросов граждан об их опыте коррупции и взяточничества;
- сбор, анализ и обновление исследований в сфере борьбы с коррупцией в бизнесе;
- исследование «высокого» уровня коррупции, включая анализ структуры коррупционных сетей, созданных на высоких уровнях, в том числе с участием организованной преступности, посредством подборки тематических исследований в выбранных группах опытных работников правоохранительных и судебных органов;
- исследование среди работников системы уголовной юстиции в отношении коррупции и ее восприятия;
- анализ следственных и судебных дел в отношении коррупции;
- анализ уголовной статистики в сфере коррупции;
- анализ законодательных положений о противодействии коррупции;
- анализ работы средств массовой информации в сфере противодействия коррупции;
- интервью с представителями судебной власти, сотрудниками правоохранительных органов, жертвами и свидетелями коррупционных правонарушений, представителями бизнес-сообщества;
- разработка и реализация мониторинга коррупции;
- создание международной базы данных в сфере коррупции под эгидой ООН¹.

Кроме того, в рассматриваемой Глобальной программе содержатся предложения по разработке и применению международного механизма мониторинга по борьбе с коррупцией.

Так, международный механизм антикоррупционного мониторинга призван способствовать осуществлению конкретных мер для борьбы с коррупцией. Что касается создания и функционирования такого мониторингового механизма, то особо подчеркивается, что он будет действовать во внутригосударственных рамках и соответственно является исключительно элементом технической помощи, а не международно-правовым документом. Вместе с тем указывается, что целесообразно проведение подобного мониторинга включать в международные договоры регионального характера, например в качестве специального протокола².

Напомним, что под эгидой ООН действует важнейший международный договор в антикоррупционной сфере — Конвенция ООН

¹ http://www.uncjin.org/CICP/Corrupti_e.pdf

² http://www.uncjin.org/CICP/Corrupti_e.pdf

против коррупции от 31 октября 2003 г. То обстоятельство, что в настоящее время в Конвенции участвует 170 государств, говорит о том, что ее положения следует воспринимать как универсальные международные антикоррупционные стандарты. При этом такие стандарты, как нам представляется, должны быть основополагающими международными стандартами в сфере борьбы с коррупцией, так как их признает посредством участия в Конвенции подавляющее большинство государств земного шара. Таким образом, международные антикоррупционные стандарты, объективированные в Конвенции ООН против коррупции, представляют собой общепризнанные нормы международного права, т.е. такие его положения, на которых зиждется сотрудничество государств в сфере противодействия коррупции.

Правовой статус ООН как универсальной международной организации предопределяет и «удельный вес» антикоррупционных стандартов ООН в системе международно-правового регулирования. Представляется, что широкий состав государств — участников Конвенции ООН против коррупции обуславливает наибольший радиус действия и производность международных стандартов противодействия коррупции, разрабатываемых и принимаемых по линии международных региональных объединений и организаций.

В целях исследования методики оценки выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции следует отметить, что в соответствии со ст. 63 Конвенции ООН против коррупции учреждается Конференция государств — участников Конвенции в целях расширения возможностей этих государств и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления.

Как отмечает Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), создание нового механизма мониторинга за соблюдением Конвенции представляет собой прорыв в глобальной кампании по борьбе с коррупцией. При этом особо подчеркивается, что благодаря такому механизму мониторинга знания об усилиях по борьбе с коррупцией будут основываться на фактах, а не на восприятии. В соответствии с новым механизмом каждые пять лет все государства-участники будут проходить проверку на предмет выполнения своих обязательств по Конвенции. На основе самооценки и коллегиального обзора механизм поможет выявить пробелы в национальных антикоррупционных законах и практике. В поддержку механизма мониторинга УНП ООН разработало

новейшее программное обеспечение для самооценки, которое позволяет выявлять сильные и слабые стороны государств в борьбе с коррупцией, а также точно определять, где требуется техническая помощь¹.

В соответствии с п. 7 ст. 63 Конвенции Конференция на своей третьей сессии, проходившей в Дохе 9–13 ноября 2009 г., учредила Механизм обзора хода осуществления Конвенции. Этот Механизм был создан также согласно п. 1 ст. 4 Конвенции, в котором говорится, что государства-участники выполняют свои обязательства согласно Конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и невмешательства во внутренние дела других государств. При этом механизм обзора функционирует в форме межправительственного процесса с общей целью оказывать государствам-участникам содействие в осуществлении Конвенции.

Обзор хода осуществления Конвенции Российской Федерацией основывается на ответах Российской Федерации на комплексный контрольный перечень вопросов для самооценки, а также всей дополнительной информации, представленной в соответствии с п. 27 Механизма обзора, и результатах конструктивного диалога между правительственными экспертами из Украины, Эквадора и Российской Федерации посредством телефонных конференций, сообщений по электронной почте.

Посещение страны с согласия Российской Федерации было проведено с 10 по 11 августа 2012 г. В ходе странового визита были проведены встречи с представителями Генеральной прокуратуры РФ, Верховного Суда РФ, Администрации Президента РФ, Министерства юстиции РФ, Следственного комитета РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ, Министерства иностранных дел РФ².

В числе Рекомендаций Российской Федерации были представлены следующие наблюдения с целью дальнейшего улучшения механизмов международного сотрудничества:

— продолжить усилия по активной практике заключения и использования двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами с целью улучшения эффективности различных форм международного сотрудничества;

¹ <http://www.unodc.org/unodc/ru/corruption/index.html?ref=menuaside>

² <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/>

– продолжить усилия по дальнейшему улучшению существующей системы управления делами по коррупционным преступлениям с целью обеспечения того, чтобы статистика и другая практическая информация по международному сотрудничеству систематически собиралась и использовалась для дальнейшего улучшения эффективности механизмов международного сотрудничества¹.

Как отмечает А.Э. Буксман, Российская Федерация с самого начала принимала активное участие в разработке как самой Конвенции ООН против коррупции, так и механизма оценки ее выполнения, в том числе специального программного обеспечения. Первый цикл обзора рассчитан на пять лет и посвящен оценке выполнения государствами-участниками положений Конвенции, касающихся криминализации, правоохранительной деятельности и международного сотрудничества.

В связи с этим механизм оценки выполнения Конвенции ООН против коррупции осуществляется следующим образом. Сначала проводится «кабинетный обзор», который основывается на ответах на комплексный контрольный перечень вопросов для самооценки и на дополнительной информации, предоставленной государством, в отношении которого проводится обзор².

После получения результатов «кабинетного обзора» государства-участника, в отношении которого проводится обзор, Секретариат организует телефонную конференцию или видеоконференцию для правительственных экспертов государств-участников, проводящих обзор (определяемых путем жеребьевки), и государства-участника, в отношении которого проводится обзор. В ходе Конференции правительственные эксперты представляют свои части «кабинетного обзора» и разъясняют сделанные выводы.

По договоренности «кабинетный обзор» может быть дополнен другими средствами, такими как посещение страны или проведение совместной встречи в отделении ООН в Вене.

На заключительном этапе процесса обзора правительственные эксперты готовят проект странового доклада об обзоре и направляют его государству-участнику, в отношении которого проводится обзор.

¹ Доклад об обзоре Российской Федерации, проведенном Украиной и Эквадором; обзор хода осуществления Российской Федерацией статей 15–42 главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и статей 44–50 главы IV «Международное сотрудничество» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в отношении цикла обзора 2010–2015 // <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/>

² Не все на продажу // <http://www.rg.ru/2013/04/10/buxman.html>

В докладе указываются успешные результаты и виды практики, а также определяются трудности и приводятся комментарии в отношении осуществления Конвенции¹.

Секретариат направляет проект странового доклада об обзоре государству, в отношении которого проводится обзор, для получения согласия. В случае несогласия проводятся переговоры между государством, в отношении которого проводится обзор, и правительственными экспертами для достижения консенсуса в отношении окончательного варианта доклада. Затем готовится и согласовывается резюме доклада, содержащее краткие выводы по результатам проведенного обзора.

По результатам обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции в Российской Федерации подавляющее большинство норм Конвенции признаны реализованными в российском законодательстве, а высказанные рекомендации по совершенствованию российской системы противодействия коррупции не требуют существенных изменений законодательства и правоприменительной практики².

Сравнительное изучение уже подготовленных и распространенных ООН докладов по ряду европейских стран, в том числе участвующих в работе ГРЕКО, в частности Швейцарии, Финляндии, США, показало, что высказанные в их адрес рекомендации больше по количеству и жестче по характеру предложенных мер, чем те, что выданы в адрес России.

Таким образом, как заключает А.Е. Буксман, это позволяет говорить о том, что подготовка российского доклада в рамках ооновского механизма ознаменовала значительные достижения России в области имплементации международных антикоррупционных стандартов³.

В связи с этим мы можем констатировать, что согласно результатам обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции в Российской Федерации российская правовая и институциональная системы достаточно эффективно реализуют международные обязательства, вытекающие из Конвенции. При этом необходимо учитывать, что, как указывалось выше, Конвенция ООН против коррупции является универсальным международным договором антикоррупционной направленности, а ее значение в системе международно-правового противодействия коррупции наиболее велико.

¹ Не все на продажу // <http://www.rg.ru/2013/04/10/buxman.html>

² Не все на продажу // <http://www.rg.ru/2013/04/10/buxman.html>

³ Не все на продажу // <http://www.rg.ru/2013/04/10/buxman.html>

Кроме того, с точки зрения мониторинга реализации Конвенции ООН против коррупции важнейшее значение имеет то обстоятельство, что Российская Федерация активно участвовала в разработке механизма оценки выполнения Конвенции. Таким образом, в отличие от системы мониторинга ГРЕКО и ОЭСР Россия не просто присоединилась к уже действующим механизмам, а сама выступила активным участником их разработки и создания. Это особенно значимо в связи с тем, что государству для защиты своих национальных интересов гораздо выгоднее стоять у истоков создания соответствующих международных механизмов, в данном случае в сфере противодействия коррупции, а не присоединяться к уже функционирующим, которые созданы другими государствами. Иллюстрацией этого тезиса как раз и служит оценка выполнения Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции.

Совет Европы. В международно-правовой системе мониторинг выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции и анализ оценочных антикоррупционных механизмов проводятся в том числе в рамках Совета Европы.

Так, под эгидой Совета Европы функционирует Группа государств против коррупции (ГРЕКО)¹, которая создана в 1999 г. и осуществляет мониторинг и оценку выполнения международных договоров антикоррупционной направленности, действующих под эгидой Совета Европы. В рамках Совета Европы действуют Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., а также Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.

В числе задач ГРЕКО выделяют:

- усовершенствование методов борьбы с коррупцией в государствах, вступивших в данную организацию;
- создание базы для обмена опытом в области предотвращения и выявления случаев коррупции².

Как отмечают С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева, роль ГРЕКО в борьбе с коррупцией становится все более заметной, а ее документы оказывают все большее влияние на законодательство и правоприменительную практику входящих в нее государств. Поэтому необходимо более подробно остановиться на вопросе о том, как функционирует механизм оценки ГРЕКО.

Механизм оценки ГРЕКО включает две стадии: на первой осуществляется общий анализ с целью выявления существующих про-

¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

² <http://www.coe.ru/main/agreement/greco/>

блем и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства, институтов и правоприменительной практики, а на второй оцениваются меры, которые предприняты государствами по выполнению предложенных рекомендаций.

Механизм оценки действует поэтапно, при этом каждый этап (раунд оценки) посвящается определенной теме. На первом этапе (2000–2002 гг.) исследовались институциональные вопросы: независимость, специализация, полномочия органов, участвующих в борьбе с коррупцией, а также вопросы иммунитета публичных служащих от ареста и уголовного преследования. Второй этап оценки (2003–2006 гг.) был сконцентрирован на вопросах выявления, изъятия и конфискации доходов от коррупционных деяний, выявления и предупреждения коррупции в органах публичной власти и недопущения использования юридических лиц для сокрытия коррупции. Третий этап оценки (с января 2007 г.) касался вопросов криминализации отдельных деяний, предусмотренных Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а также обеспечения прозрачности финансирования политических партий. С 1 января 2012 г. проводился четвертый этап, темой которого стало предупреждение коррупции среди законодателей, судей и государственных обвинителей¹.

На 40-м пленарном заседании (проходившем в период с 1 по 5 декабря 2008 г.) ГРЕКО выбрала в соответствии с Правилom 31.1 Свода процессуальных норм ГРЕКО Австрию и бывшую Югославскую Республику Македонию в качестве докладчиков для подготовки отчета по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО (отчет о соответствии)².

В отчете по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО сформулировано 26 рекомендаций. По выводам ГРЕКО, Российская Федерация удовлетворительно справилась с более чем третьей частью 26 рекомендаций, которые содержались в объединенном первом и втором раунде оценочного отчета. Рекомендации I, II, VI, X, XII, XV и XXV были реализованы удовлетворительно, а с рекомендациями VIII и XXVI справились удовлетворительно. Рекомендации III, V, VII, IX, XI, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII и XIX–XXIII были частично реализованы. Рекомендации IV и XXIV не были реализованы.

¹ См. подробнее Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

² http://www.vsrif.ru/Show_pdf.php?Id=8527

Как отмечают С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева, отчеты ГРЕКО дают обширный материал для исследований. Объектами первого и второго раунда оценки стали 46 государств, из них 12, в том числе Россия, оценивались по двум раундам одновременно, поскольку они стали участниками ГРЕКО после завершения первого раунда.

Так, сводный (по первому и второму раундам оценки) отчет по России составляет 79 страниц, что существенно превышает по объему аналогичные документы ГРЕКО. В частности, сводные оценочные отчеты по Австрии составили 46 страниц, Азербайджану — 45, Андорре — 40, Армении — 40, Италии — 60, Монако — 46, Черногории — 33, Турции — 46, Украине — 50, Швейцарии — 43.

Такое превышение объема оценочного отчета по России было обусловлено тем, что в него включена избыточная по сравнению с другими отчетами информация; в нем содержится много оценочных суждений; приводятся данные, не имевшие отношения к предмету отчета либо не в полной мере соответствовавшие критериям объективности.

В частности, речь идет об использовании Индекса восприятия коррупции, в котором Россия была поставлена на 147 место из 180 стран (по Индексу 2008 г.). В оценочном отчете по России эта информация приводится в обоснование вывода о том, что «в контексте восприятия это ставит Россию в число самых коррумпированных стран Европы» (п. 12). В связи с этим подчеркивается, что в других отчетах Индекс восприятия коррупции не используется для каких-либо выводов о коррумпированности государства.

Во многих отчетах, в том числе по Бельгии, Словакии, Македонии, Молдове, Кипру, Люксембургу, данные Индекса восприятия коррупции не приводятся. В частности, отчет по Бельгии ограничивается только общими фразами о том, что «преступность в Бельгии остается на стабильном уровне и сопоставима с другими странами Европейского Союза, прежде всего с сопредельными государствами».

В некоторых оценочных отчетах (например, по Боснии и Герцеговине) данные Индекса не используются, но приводятся данные социологических опросов, проведенных Трансперенси Интернешнл.

Формулировок, подобных той, что использована в оценочном отчете по России, в других документах ГРЕКО нет¹.

¹ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

В 2007 году ГРЕКО опубликовала Доклад по результатам объединенных первого и второго раундов оценки по Украине. Основное внимание в Докладе уделено общей антикоррупционной политике, специализации правоохранительных органов в борьбе с коррупцией, независимости судебной системы, иммунитету от судебного преследования за коррупционные правонарушения, конфискации средств, полученных в результате коррупционных деяний, мерам по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления и предупреждению использования для прикрытия коррупции юридических лиц, таких как коммерческие компании.

По итогам Доклада ГРЕКО направила Украине 25 рекомендаций, относящихся к независимости судебных органов и прокуратуры, доступу к информации, находящейся в распоряжении государственных органов власти, процедурам заключения государственных контрактов, реформам государственного управления и государственной службы, разработке кодексов этики, аудиту центральных и местных органов власти, ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения¹.

Европейский Союз. Несмотря на то что Российская Федерация не входит в состав Европейского Союза, с помощью использования его нормативных правовых документов антикоррупционной направленности возможна разработка соответствующих мер на национальном уровне.

В рамках Европейского Союза сформирован достаточно разветвленный механизм правовых и рекомендательных регуляторов по противодействию коррупции, направленных на законодательство государств — членов ЕС. Так, в рамках документа «Внутренняя стратегия в действии: Пять шагов на пути к более безопасной Европе», принятого 22 ноября 2010 г., подчеркивается, что государства должны сохранять объединение усилий и политических воль по противодействию коррупции, что имеет ключевое значение. При этом необходимо международное сотрудничество государств — членов Европейского Союза и обмен передовой практикой по противодействию коррупции, для чего Европейская Комиссия должна принимать самое активное участие в контроле государств — членов ЕС в их антикоррупционных усилиях и помогать при проведении национальных антикоррупционных мероприятий.

Декларация Европейского Парламента от 18 мая 2010 г. «Об усилиях Европейского Союза, направленных на борьбу с коррупцией»

¹ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1193668477>

призывает Европейский Союз в лице его учреждений принять всеобъемлющую антикоррупционную политику и создать четкий механизм мониторинга ситуации по противодействию коррупции в государствах — членах ЕС на регулярной основе. Декларация призывает Комиссию ЕС предоставить все необходимые ресурсы для реализации этого механизма мониторинга и обеспечить эффективную имплементацию выводов и результатов, полученных по итогам проведенных мероприятий и мониторинга, в национальное законодательство государств — членов ЕС.

Также в рамках Европейского Союза действует специальный международный договор антикоррупционной направленности — Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских Сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского Союза от 25 июня 1997 г. Данная Конвенция разработана с целью улучшения сотрудничества судебных органов в борьбе с коррупцией, что является предметом общего интереса государств — членов Европейского Союза. Рассматриваемая Конвенция применяется как в отношении лиц, являющихся должностными служащими Европейского Союза (ранее — Европейских Сообществ), т.е. чиновников данной международной межправительственной организации, так и в отношении должностных лиц государств, входящих в Европейский Союз, т.е. являющихся государственными служащими. Кроме того, рассматриваемая Конвенция регламентирует вопросы активной и пассивной коррупции, вопросы назначения штрафов, а также юрисдикции и сотрудничества.

Применительно к рассматриваемому вопросу также следует отметить такой документ, принятый в рамках Европейского Союза, как Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту и Европейскому экономическому и социальному комитету о всеобъемлющей политике Европейского Союза против коррупции от 28 мая 2003 г. Данный документ содержит следующие разделы: введение, понятийный аппарат, политические обязательства — приоритет, введение эффективных уголовно-правовых инструментов, создание антикоррупционной культуры в институтах Европейского Союза, предотвращение коррупции — единый рынок и другие внутренние политики, внешние аспекты, выводы.

Указанное Сообщение имеет Приложение, которое содержит принципы, направленные на повышение эффективности борьбы с коррупцией, как для государств — членов ЕС, так и для присоединяющихся, а также для третьих государств. Среди этих принципов следует выделить:

— необходимость формулирования четких позиций со стороны лидеров и принимающих решения лиц, направленных на борьбу с коррупцией. Национальные антикоррупционные стратегии должны подлежать широкому общественному обсуждению и консультациям на всех уровнях;

— государства — члены Европейского Союза и государства — кандидаты в члены Европейского Союза должны принимать нормативные правовые акты, соответствующие тем, которые действуют в рамках ЕС;

— антикоррупционные законодательные акты должны эффективно исполняться всеми компетентными государственными органами. Для этого должны быть разработаны целевые методы, а также статистические данные и показатели;

— доступ на государственную службу должен быть открыт для всех заинтересованных граждан, отвечающих установленным требованиям;

— должна быть обеспечена целостность, прозрачность и подотчетность деятельности органов управления;

— нетерпимость к коррупции должна прививаться посредством информационно-просветительских кампаний, работы средств массовой информации, подготовки соответствующих кадров.

В рамках Европейского Союза принят новый документ особого рода от 6 июня 2011 г. — Сообщение Европейской Комиссии к Европейскому Парламенту, Совету и Европейскому экономическому и социальному комитету «Борьба с коррупцией в Европейском Союзе»¹.

В рассматриваемом Сообщении отмечается, что за последние десятилетия в Европейском Союзе в области борьбы с коррупцией достигнуты положительные результаты, однако ущерб от коррупции составляет 120 млрд евро в год или 1% от ВВП Европейского Союза.

В Сообщении указывается, что реализация антикоррупционной правовой базы остается неудовлетворительной в целом и неравномерной в различных государствах — участниках Европейского Союза. В документе подчеркивается отсутствие твердой политической приверженности со стороны руководителей и лиц, принимающих решения по борьбе с коррупцией. В связи с этим Европейской комиссией создается новый мониторинговый механизм — отчет по борьбе с коррупцией в Европейском Союзе. Также наряду с этим

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE «Fighting Corruption in the EU» // http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_EN_ACT_part1_v12%5B1%5D.pdf

механизмом Европейский Союз должен участвовать в деятельности ГРЕКО. Вместе с тем оговаривается, что, насколько это возможно, следует избегать дублирования международной деятельности в сфере мониторинга коррупции, так как это может быть достаточно дорогостоящим и контрпродуктивным.

В Сообщении отмечаются недостатки действующих мониторинговых механизмов ГРЕКО и ОЭСР в сфере противодействия коррупции.

По мнению Европейской комиссии, противодействие коррупции по линии ГРЕКО имеет ограниченный характер и не генерирует политическую волю в государствах-членах для более эффективного противодействия коррупции. Кроме того, сфера деятельности ГРЕКО ограничена объектом регулирования международных антикоррупционных конвенций, действующих под эгидой Совета Европы.

Что касается Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, то Рабочая группа ОЭСР, сформированная в соответствии с указанным международным договором, действует в той сфере, которая регламентируется Конвенцией.

Отчет по борьбе с коррупцией в Европейском Союзе должен способствовать активизации усилий по борьбе с коррупцией и соблюдению существующих правовых и институциональных механизмов. Вместе с тем этот механизм должен функционировать при участии Европейского Союза в ГРЕКО.

Несмотря на то что, как отмечается в Сообщении, нет единых рецептов противодействия коррупции во всех странах, она является общей для всех государств — членов Европейского Союза проблемой и наносит ущерб как государствам, так и всему Союзу.

В соответствии с рассматриваемым документом Отчет по борьбе с коррупцией в Европейском Союзе будет включать в себя следующие разделы:

— тематический раздел, содержащий отдельные аспекты борьбы с коррупцией в Европейском Союзе на основе научных исследований;

— анализ борьбы с коррупцией конкретных государств-членов, основанный на результатах мониторинга и обзоров данных из соответствующих источников. Кроме того, в этом разделе могут содержаться рекомендации по мерам на уровне Европейского Союза;

— тенденции на уровне Европейского Союза, включая результаты опроса Евробарометра о коррупции, проводимого каждые два года, включающие измерения восприятия коррупции.

При составлении отчета Европейская комиссия будет полагаться на разнообразные источники информации, в том числе механизмы мониторинга (Механизм обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции, ГРЕКО, ОЭСР), независимых экспертов, результаты исследований, опросы Евробарометра, позиции гражданского общества и т.п.

Отчет о борьбе с коррупцией в Европейском Союзе будет формироваться с учетом рекомендаций Группы экспертов, включая:

- 1) установление показателей,
- 2) оценку государствами-членами производительности противодействия коррупции,
- 3) выявление передового опыта,
- 4) выявление трендов ЕС,
- 5) осуществление рекомендаций,
- 6) внедрение новых санкций ЕС в тех областях, где это необходимо.

При этом в число экспертов должны входить представители различных слоев общества.

В числе важнейших документов антикоррупционной направленности, действующих в рамках Европейского Союза, следует выделить Решение Европейской Комиссии от 6 июня 2011 г. о создании в Европейском Союзе антикоррупционного механизма отчетности для периодической оценки.

Рассматриваемое решение исходит из того, что создаваемый в Европейском Союзе механизм периодической оценки антикоррупционных усилий в государствах-членах позволит укрепить политическую волю в сфере борьбы с коррупцией, поможет наращивать усилия по борьбе с коррупцией и будет способствовать укреплению взаимного доверия между государствами — членами ЕС. Кроме того, такой механизм будет содействовать обмену передовым опытом в сфере борьбы с коррупцией, выявлению тенденций в ЕС в этой сфере, а также стимулированию взаимного обучения и дальнейшему соблюдению в Европейском Союзе международных обязательств. Механизм отчетности подготовит необходимую базу для будущих политических инициатив ЕС в сфере борьбы с коррупцией.

Антикоррупционный механизм отчетности ЕС (Антикоррупционный доклад ЕС) направлен на достижение следующих целей:

- периодическая оценка ситуации в Европейском Союзе в отношении борьбы с коррупцией;
- выявление тенденций и передовой практики;
- разработка общих рекомендаций для корректировки политики Европейского Союза по предотвращению и борьбе с коррупцией;
- подготовка индивидуальных рекомендаций;

– оказание помощи государствам-членам, гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам в выявлении недостатков, повышении осведомленности и обеспечении профессиональной подготовки.

Реализация Антикоррупционного доклада ЕС осуществляется Европейской Комиссией при содействии:

– группы экспертов, назначаемых Европейской Комиссией после проведения процедуры открытого конкурса;

– сети научно-исследовательских корреспондентов, которые назначаются Европейской Комиссией по одному от каждого государства — члена ЕС по результатам открытого конкурса.

При этом Европейская Комиссия несет все расходы при подготовке Антикоррупционного доклада ЕС, включая расходы, связанные с функционированием экспертной группы, а также сети научно-исследовательских корреспондентов.

Антикоррупционный доклад ЕС подлежит опубликованию каждые два года начиная с 2013 г. и должен включать анализ по каждому государству — члену ЕС.

Следует учитывать, что подготовка Антикоррупционного доклада ЕС должна осуществляться без ущерба для участия государств-членов в региональных и/или глобальных механизмах мониторинга или для обязательств, взятых на себя государствами-членами в рамках этих механизмов. Кроме того, Антикоррупционный доклад ЕС должен строиться на основе сотрудничества с другими сетями и механизмами мониторинга и оценки.

Рассмотрим Решение Европейской Комиссии от 28 сентября 2011 г. о создании Группы экспертов по коррупции.

В соответствии с указанным решением в число задач Группы экспертов входят следующие:

– информирование Комиссии по вопросам, касающимся Антикоррупционного доклада ЕС, включая вопросы методологии, а также антикоррупционной политики ЕС, посредством предоставления материалов в устной и письменной формах;

– оказание помощи Комиссии в оценке эволюции антикоррупционной политики на национальном, европейском и международном уровнях, а также в целях выявления тенденций коррупции в Европейском Союзе;

– оказание помощи Комиссии в определении соответствующих стандартов для борьбы с коррупцией;

– оказание помощи Комиссии в определении направлений совершенствования противодействия коррупции с учетом информации

о характере, масштабах и причинах коррупции в государствах — членах ЕС, а также об эффективности усилий по борьбе с коррупцией;

— оказание помощи Комиссии в определении сквозных и страновых вопросов в сфере борьбы с коррупцией, имеющих значение в целом для ЕС и государств-членов, а также возможных рекомендаций, которые могут быть отражены в Антикоррупционном докладе ЕС;

— информирование Комиссии по разработке методологии оценки антикоррупционных усилий в государствах — членах ЕС;

— оказание помощи Комиссии в выявлении и определении возможных мер и действий на уровне ЕС и государств-членов по всему спектру антикоррупционной политики;

— оказание помощи Комиссии в определении лучших практик и способов обмена опытом и взаимного обучения в антикоррупционной сфере, которые могут иметь дальнейшее развитие на уровне ЕС.

Эксперты назначаются сроком на 4 года (срок их полномочий может быть продлен) и действуют в личном качестве. При этом они должны действовать самостоятельно и в интересах общества. Также в рамках Группы экспертов могут создаваться подгруппы для изучения конкретных вопросов.

Особо следует отметить Антикоррупционный доклад ЕС 2014 г.¹ Этот доклад основывается на широком определении коррупции, которая понимается как «злоупотребление властью в целях личной выгоды», охватывает все 28 государств — членов Европейского Союза и имеет следующую структуру:

— введение;

— результаты опроса Евробарометра 2013 г. о восприятии коррупции и опыте коррупции;

— глава, посвященная коррупционным тенденциям в государствах — членах Европейского Союза;

— тематические главы, основанные на сквозных вопросах, особенно актуальных в Европейском Союзе. В центре внимания доклада — проблематика государственных закупок;

— приложение по методике;

— главы, посвященные ситуациям в 28 государствах-членах Европейского Союза².

¹ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT «EU ANTI-CORRUPTION REPORT». Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final // http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Антикоррупционный доклад ЕС разработан и составлен в соответствии со следующей методологией:

- объем отчета¹;
- источники информации;
- подготовительный процесс и вспомогательные средства;
- методология оценки и использования индикаторов;
- меры по борьбе с коррупцией;
- синергия с существующими механизмами мониторинга и ориентирами для оценки².

В Антикоррупционном докладе ЕС определены приоритеты политики в области противодействия коррупции. Так, указывается, что большинство государств-членов сталкивается с серьезными экономическими трудностями, связанными с коррупцией. При этом некоторые экономические программы содержат корректировки, касающиеся борьбы с коррупцией. В Антикоррупционном докладе отмечается, что борьба с коррупцией на системной основе должна проводиться в соответствии с всеобъемлющей стратегией, которая должна предусматривать скоординированные действия на центральном уровне. Вместе с тем одно лишь наличие подобных стратегий, а также сложных правовых и институциональных механизмов борьбы с коррупцией наряду со специальными программами еще не может привести к ощутимым результатам в антикоррупционной борьбе. Напротив, в тех государствах, в которых отсутствуют подобные антикоррупционные стратегии и программы, но которые применяют эффективные превентивные меры и методы с участием поставщиков и получателей государственных услуг, а также имеющих высокие стандарты прозрачности, борьба с коррупцией является достаточно эффективной³.

В рамках Антикоррупционного доклада ЕС рассмотрены, в частности, следующие составляющие:

- Политический аспект
- определение приоритетов политики в области противодействия коррупции;
 - политическая подотчетность;

¹ Как уже указывалось в Антикоррупционном докладе ЕС «коррупция» рассматривается в широком смысле, включая взяточничество, злоупотребления властью, фаворитизм, торговлю влиянием, конфликт интересов, незаконное лоббирование и т.д.

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

- ответственность выборных должностных лиц за коррупцию;
 - финансирование политических партий.
- Механизмы контроля и профилактики
- использование превентивной политики;
 - внешние и внутренние механизмы контроля (кроме правоохранительных органов);
 - раскрытие информации об имуществе;
 - правила в отношении конфликта интересов.

Репрессии

- уголовное право;
- эффективность антикоррупционных органов;
- возможности правоохранительных органов, прокуратуры и судебных органов.

Конкретные зоны риска

- небольшая коррупция;
- риски коррупции на региональном и местном уровне;
- выборка уязвимых секторов;
- целостность и прозрачность финансового сектора;
- подкуп иностранных должностных лиц;
- государственные компании;
- связи между коррупцией и организованной преступностью.

Плановые вопросы

- политика в отношении прозрачности и свободы информации;
- защита осведомителей;
- прозрачность лоббирования.

В соответствии с данными, опубликованными в Антикоррупционном докладе ЕС, позитивное восприятие антикоррупционных мер и низкий уровень взяточничества отмечается в Дании, Финляндии, Люксембурге и Швеции. Менее 1% респондентов в этих странах признали, что платили взятки. Что касается мнения респондентов о распространении коррупции в этих странах, то она составляет 20% в Дании, 29% в Финляндии, 42% в Люксембурге и 44% в Швеции.

По мнению 64% респондентов коррупция распространена в Великобритании. При этом в среднем по ЕС составляет 74%.

Респонденты отмечали, что в сфере здравоохранения коррупция составляет 13% в Венгрии, 14% в Словакии и 15% в Польше. Эта сфера является наиболее коррупционной по сравнению, например, с полицией, таможней, прокуратурой, где, по мнению 1% респондентов, присутствует коррупция.

Коррупция распространена в Польше (82%), Венгрии (89%), Словакии (90%).

Что касается бизнес-сообщества, то 4 из 10 компаний считают коррупцию проблемой для ведения предпринимательской деятельности; 50% отмечают коррупцию в сфере строительства и 33% в сфере телекоммуникации и информационных технологий. Как проблема ведения бизнеса коррупция воспринимается 71% опрошенных в Чешской Республике, 68% — в Португалии, 66% — в Греции и 66% — в Словакии¹.

Таким образом, в системе международно-правового регулирования борьбы с коррупцией следует выделить решения, принимаемые в рамках международных организаций, в состав которых не входит Российская Федерация, но имеющие значение для разработки мер борьбы с коррупцией. Однако ввиду того, что Российская Федерация не является участником этих организаций, механизм использования решений, принимаемых под их эгидой, имеет свои особенности. В первую очередь, это касается заимствования содержательных основ и принципиальных подходов таких решений, так как их имплементация, в частности, на уровне Европейского Союза имеет свои особенности, обусловленные природой и характеристиками этого межгосударственного объединения, что предполагает наличие специфических процедурных и процессуальных механизмов.

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество. Существенное значение для совершенствования антикоррупционного законодательства государств и практики борьбы с коррупцией имеет их участие в международных антикоррупционных конвенциях и в различных международных организациях и форумах, осуществляющих антикоррупционную деятельность, в частности в Межправительственном форуме Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества — АТЭС (Asia-Pacific Economic Cooperation — АПЕС), объединяющем в настоящее время уже более двух десятков экономик Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

В рамках АТЭС также рассматриваются проблемы, косвенно связанные с экономикой, но оказывающие влияние на экономическое развитие. К числу таких проблем относятся вопросы противодействия коррупции, так как оно имеет существенное значение для формирования нормальных рыночных отношений и соответствующей таким отношениям конкурентной среды, стимулирующих развитие национальных экономик и, что особенно важно в условиях глобализации, международных экономических связей.

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Акцентируя внимание на экономических вопросах, страны АТЭС пришли к выводу о необходимости обеспечения должного уровня борьбы с коррупцией.

Впервые это было обозначено в Декларации лидеров экономик форума АТЭС «Партнерство во имя будущего» (21 октября 2003 г., Бангкок) в разделе «Содействие либерализации торговли и инвестиций», где отмечалось, что коррупция является одним из наиболее серьезных препятствий для социально-экономического развития. При этом странам АТЭС рекомендовалось направить свои усилия на выработку в 2004 г. на национальном уровне конкретных мер по борьбе с коррупцией.

В дальнейшем на встрече старших должностных лиц АТЭС в июне 2004 г. представители США выступили с инициативой по борьбе с коррупцией в регионе, а 25–26 сентября 2004 г. США совместно с Чили и Республикой Корея организовали в Сантьяго специальную встречу экспертов, на которой были согласованы рекомендации по борьбе с коррупцией в рамках АТЭС, основанные на положениях Конвенции ООН против коррупции и с учетом Стандартов транспарентности¹ АТЭС. На 16-м министерском совещании АТЭС 17–18 ноября 2004 г. в Сантьяго министры одобрили результаты указанной встречи экспертов. В результате проведенной работы были подготовлены и 21 ноября 2004 г. на 12-м саммите АТЭС в Сантьяго одобрены основополагающие антикоррупционные документы этой организации:

– Сантьягская декларация в поддержку борьбы с коррупцией и обеспечения транспарентности (Santiago Commitment to Fight Corruption and Ensure Transparency) и

– Курс действий АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности (APEC Course of Action on Fight Corruption and Ensure Transparency), принятый в развитие этой декларации и для ее осуществления, включающий антикоррупционную инициативу АТЭС «От Сантьяго до Пусана».

В Сантьягской декларации в поддержку борьбы с коррупцией и обеспечения транспарентности коррупция определялась как много-составное явление, имеющее экономическое, политическое и социальное измерения², присутствующее как в государственном, так и в частном секторах и оказывающее деструктивное воздействие на все

¹ Транспарентность применительно к экономике понимается как открытость торговли и инвестиций, прозрачность бизнеса, отсутствие секретности, доступность информации.

² В частности, отмечено со ссылкой на Всемирный Банк, что ежегодная сумма прямых издержек от коррупции для национальных экономик превышает 1 трлн долл. США.

сферы жизни общества, представляющее собой угрозу демократии и экономическому росту, целостности государственных институтов и социальных ценностей. При этом система борьбы с коррупцией, надлежащее государственное управление и транспарентное законодательство признавались ключевыми элементами обеспечения устойчивого экономического развития, роста и процветания.

В декларации зафиксированы следующие антикоррупционные договоренности стран АТЭС:

– проводить работу по внедрению карательных и превентивных антикоррупционных мер в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, включая политику и практику, необходимые для надлежащего и эффективного управления государственными делами и государственной собственностью¹;

– побуждать друг друга отказываться в предоставлении безопасного убежища на своих территориях коррумпированным иностранным чиновникам, тем, кто подкупает их, а также принадлежащим им активам;

– наращивать индивидуальные и совместные усилия по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, в том числе сотрудничество с другими многосторонними и региональными межправительственными институтами, а также поддерживать обмен информацией о реализации национальных антикоррупционных мер;

– развивать новые формы подготовки персонала, целевых программ по использованию национальных потенциалов и ориентированной на результат технической помощи в антикоррупционной борьбе и обеспечении транспарентности;

– придавать приоритетное значение реализации Стандартов транспарентности АТЭС² — ключевому элементу в борьбе с коррупцией — и Дохийской повестки дня развития ВТО³.

В документах АТЭС приветствовалось стремление Делового консультативного совета (ДКС) АТЭС и лидеров азиатско-тихоокеан-

¹ АТЭС не имеет собственных международных договоров по вопросам противодействия коррупции, в связи с чем этим форумом придается особое значение реализации Конвенции ООН против коррупции как специально созданному юридически обязывающему глобальному инструменту противодействия коррупции.

² Стандарты транспарентности АТЭС сформулированы в заявлении лидеров АТЭС по реализации стандартов транспарентности, принятом на саммите 26–27 октября 2002 г. в Лос-Кабос (Мексика).

³ В 2001 г. 142 государства согласились подписать Дохийскую декларацию, в результате принятия которой был запущен «Дохийский переговорный раунд по повестке дня развития» ВТО, имеющей целью решение вопросов ликвидации неравенства в мировой торговле между развитыми и развивающимися странами. Переговоры по этим вопросам продолжаются до настоящего времени.

ского делового сообщества вести бизнес предельно честно и принимать эффективные антикоррупционные меры в своих деловых операциях, где бы они ни осуществлялись, а также выражалась уверенность в том, что совместная работа по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности позволит АТЭС изменить ситуацию к лучшему, снизить издержки от коррупции для экономик региона, а также выработать культуру честных деловых отношений и использования плодов процветания.

Для достижения этих целей Курс действий АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности рекомендовал каждой из экономик в соответствии с основополагающими принципами национальных законодательств реализовать следующие группы антикоррупционных мер.

1. Меры по ратификации или подписанию Конвенции ООН против коррупции и выполнению ее положений, включающих рекомендации:

– интенсифицировать усилия в борьбе с коррупцией и другими проявлениями, противоречащими этике; укрепить культуру соблюдения транспарентности; обеспечить большую эффективность государственного управления, а также завершить все необходимые действия по ратификации, подписанию и реализации положений Конвенции ООН против коррупции;

– оказывать помощь экономикам АТЭС в наращивании потенциалов для содействия выполнению антикоррупционных положений Конвенции ООН против коррупции;

– укреплять международное сотрудничество по предотвращению и противодействию коррупции, как это зафиксировано в Конвенции ООН против коррупции, включая экстрадицию и взаимную юридическую помощь, восстановление и возвращение похищенных активов.

2. Повышение эффективности мер по предотвращению и противодействию коррупции, а также обеспечению транспарентности посредством рекомендаций и помощи экономикам АТЭС, направленных:

– на установление объективных и прозрачных критериев, обеспечивающих открытость, беспристрастность и эффективность отбора государственных служащих, а также содействующих при этом проявлению высочайшего уровня компетентности и честности;

– повышение уровня транспарентности государственного управления, особенно в том, что касается его организации, функционирования и процесса принятия решений;

– разработку и внедрение должных механизмов или кодекса поведения в предоставлении информации о финансовом состоянии должностных лиц высокого уровня;

– обеспечение транспарентности и предотвращение коррупции, включая реализацию Стандартов транспарентности, принятых лидерами экономик АТЭС, в частности, в таких важных областях, как:

– государственные поставки,

– кредитно-денежная, финансовая, и финансово-бюджетная политика,

– таможенные транзакции и мобильность деловых людей;

– оказание на взаимной основе максимально широкой правовой помощи в проведении расследований, подготовке обвинительных заключений и осуществлении других юридических процедур применительно к делам, связанным с коррупцией и прочими нарушениями, предусмотренными Конвенцией ООН против коррупции;

– учреждение в каждой экономике АТЭС должных органов, наделенных сопоставимыми полномочиями по борьбе с коррупцией, включая возможность сотрудничества между судебными и правоохранительными органами, и установление в регионе действенной сети таких органов.

3. Меры, направленные на отказ в безопасном убежище должностным лицам, обвиняемым в коррупции, содержащие рекомендации:

– развивать сотрудничество между органами финансовой разведки экономик АТЭС, в том числе, где это необходимо, путем создания надлежащих институциональных механизмов;

– поощрять экономики форума к принятию правил, предусматривающих, когда это оправданно, отказ в разрешении на въезд и предоставлении безопасного убежища коррумпированным должностным лицам, взяточникам и принадлежащим им активам, в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции;

– в случае необходимости осуществлять пересмотренные 40 мер Международного комитета по противодействию отмыванию денег (ФАТФ), направленных на борьбу с отмыванием денег, а также Специальные рекомендации ФАТФ по предотвращению финансирования терроризма;

– проводить совместную работу в пределах возможностей каждой экономики с использованием механизмов Конвенции ООН против коррупции, ФАТФ или других международных инициатив и в соответствии с национальным законодательством в целях проведения расследований и судебных разбирательств в отношении преступлений, связанных с коррупцией, а также отслеживания,

«замораживания» и возвращения прибыли, получаемой посредством коррупции.

4. Меры по борьбе с коррупцией в государственном и в частном секторах, включающие рекомендации:

– разрабатывать эффективные меры по противодействию любым формам взяточничества в соответствии с Конвенцией ОЭСР по борьбе с коррупцией, другими антикоррупционными конвенциями или инициативами;

– принимать и поддерживать меры по предотвращению коррупции путем оптимизации стандартов отчетности, инспекций и аудита в государственном и частном секторе в соответствии с положениями Конвенции ООН против коррупции.

5. Меры по развитию сотрудничества между государственным и частным сектором, содержащие рекомендацию привлекать в соответствии с национальными законодательствами каждой экономики АТЭС не состоящих на государственной службе лиц или группы лиц, представляющих гражданское общество, неправительственные организации, общественные организации, а также частный сектор, к усилиям по борьбе с коррупцией, обеспечению транспарентности, должного управления, усилению систем подотчетности государственного финансового менеджмента и строгого соблюдения законодательства.

6. Меры по развитию сотрудничества между экономикой — участниками АТЭС в борьбе с коррупцией и обеспечении транспарентности в регионе, содержащие рекомендации:

– проводить совместную работу и активизировать действия по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности в АТЭС, особенно с привлечением средств сотрудничества и информационного обмена в целях реализации стратегии выполнения уже существующих договоренностей по данным инициативам, принятых правительствами экономик, а также по координации взаимодействия с другими соответствующими рабочими органами в рамках АТЭС;

– где это необходимо, координировать действия в рамках других инициатив по противодействию коррупции и обеспечению транспарентности, включая Конвенцию ООН против коррупции, Конвенцию ОЭСР по борьбе с коррупцией, ФАТФ, совместный План действий Азиатского банка развития (АзБР) и ОЭСР по борьбе с коррупцией в АТР, а также Межамериканскую конвенцию против коррупции;

– налаживать более тесное сотрудничество, где это необходимо, между АТЭС и ОЭСР, включая организацию совместного семинара, а также изучить аналогичные возможности совместного партнерства,

проведения семинаров с ООН, АзБР, Организацией американских государств (ОАГ), Всемирным банком, Всемирным форумом по борьбе с коррупцией и гарантиям беспристрастности, а также с другими соответствующими многосторонними межправительственными организациями;

– разработать и запустить инновационные, скоординированные и адресные учебные программы и механизмы наращивания потенциалов (например, учебную программу АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности), региональную общественно-пропагандистскую программу или другие инициативы, которые обеспечивают проведение в регионе технических экспертиз и повышение информированности общества;

– поощрять все заинтересованные экономики к подписанию двусторонних и многосторонних соглашений в целях оказания содействия и развития сотрудничества в сферах, охваченных Конвенцией ООН против коррупции.

Курс действий также включал антикоррупционную инициативу АТЭС «От Сантьяго до Пусана», согласно которой предусматривалось:

– в 2005 г. создать специальную группу экспертов по борьбе с коррупцией в целях оказания консультационного содействия старшим должностным лицам АТЭС;

– совершенствовать Курс действий АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности с целью его эффективного внедрения и контроля за выполнением всеми экономиками АТЭС;

– поощрять экономики форума, вводить в практику, где это оправдано, меры и механизмы, зафиксированные в Конвенции ООН против коррупции;

– внедрить Стандарты транспарентности АТЭС в национальные законодательства к 2005 г.;

– рекомендовать любые дополнительные действия по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, включая выработку конкретных критериев, гарантирующих принятие соответствующих мер и осуществление согласованных решений каждой экономикой — участницей АТЭС;

– в 2005 г. в рамках АТЭС организовать Симпозиум по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности¹ в целях обзора достижений экономик форума в деле борьбы с коррупцией и обеспечения транспарентности, обсуждения дальнейшего сотрудничества по осу-

¹ Симпозиум АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности был проведен в 2005 г. в Республике Корея.

шествлению дополнительных действий, которые следовало бы включить в программу работы АТЭС.

С учетом итогов рассмотрения на этом симпозиуме вопросов противодействия коррупции в Совместном заявлении, принятом на семнадцатом совещании министров иностранных дел и министров торговли АТЭС в Пусане (Республика Корея) 15–16 ноября 2005 г. констатировалось, что коррупция:

- снижает экономическую динамику,
- ослабляет демократические институты и правопорядок,
- подрывает социальный порядок и разрушает общественное доверие,
- создает почву для процветания организованной преступности, терроризма и других угроз безопасности личности.

Рассматривая коррупцию как одно из серьезнейших препятствий на пути АТЭС к открытой и свободной торговле, к быстрому экономическому развитию и процветанию, министры признали, что поставленная АТЭС цель не может быть достигнута, если проблема коррупции как во внутренних, так и в международных деловых операциях не будет эффективно решаться, а обвиняемым в коррупции должностным лицам не будет отказано в безопасном убежище.

При этом они призвали экономики — участницы АТЭС принять все необходимые меры для ратификации и эффективного выполнения Конвенции ООН против коррупции с тем, чтобы сделать выполнение ее положений своим главным приоритетом.

Вопросы противодействия коррупции нашли отражение и в Декларации лидеров экономик форума АТЭС, принятой 19 ноября 2005 г. в Пусане.

В этой декларации фиксировалось согласие лидеров экономик АТЭС:

- активизировать региональное сотрудничество в отношении отказа в безопасном убежище как должностным лицам и отдельным гражданам, виновным в коррупции и подкупе, так и незаконно приобретенным им средствам;
- наказывать лиц, занимающихся взяточничеством, в том числе в сфере международных деловых операций;
- в целях создания честного и транспарентного сообщества в АТР имплементировать экономиками — участницами АТЭС положения Конвенции ООН против коррупции в национальные законодательства.

Кроме того, отмечалось, что форум АТЭС намерен и в дальнейшем стремиться к принятию мер по борьбе с коррупцией.

Это нашло отражение уже в следующей декларации лидеров экономик форума АТЭС (19 ноября 2006 г., Ханой), в которой отражалась проделанная антикоррупционная работа, включающая:

- признание коррупции одним из наиболее серьезных препятствий на пути экономического и социального развития;
- достижение согласия бороться с коррупцией и поощрять укрепление устоев добросовестности в обществе;
- обеспечение соблюдения законодательства в области борьбы с коррупцией, осуществления правоохранительных действий в отношении коррупционеров и их судебного преследования, а также отказа в предоставлении безопасного убежища;
- утверждение мер по пресечению коррупции, укреплению основ управления и повышению надежности рынков АТЭС в качестве одного из ключевых проектов АТЭС, представленных на рассмотрение в 2006 г.

Обращалось внимание на необходимость эффективной реализации инициатив Группы экспертов по борьбе с коррупцией, а также завершения в 2007 г. составления отчетов о выполнении обязательств в области борьбы с коррупцией и обеспечения транспарентности.

На саммите АТЭС 2007 г. лидерами экономик были одобрены подготовленные Группой экспертов по борьбе с коррупцией следующие документы антикоррупционной направленности:

- типовой Кодекс поведения для бизнеса¹;
- типовой Кодекс поведения государственных служащих²;
- дополнительные (взаимодополняющие) «Принципы недопущения коррупции для частного и государственного секторов»;
- Заявление АТЭС «Активизация международного правового сотрудничества в целях борьбы с коррупцией».

В Декларации лидеров экономик форума АТЭС «К укреплению нашего сообщества, к строительству устойчивого будущего» (9 сентября 2007 г., Сидней) акцентировано внимание на принятии этих документов в контексте подтверждения приверженности борьбе с коррупцией и продвижению основ добросовестного управления в

¹ Иногда переводится как «Кодекс поведения для деловых кругов». На саммите Австралия, Вьетнам и Чили заявили о своем намерении на экспериментальной основе использовать этот кодекс в отношении национальных малых и средних предприятий, что нашло отражение в Совместном заявлении министров иностранных дел и министров торговли АТЭС (Сидней, 5-6 сентября 2007 г.).

² В ряде случаев переводится как «Кодекс принципов поведения государственных должностных лиц».

целях обеспечения экономического процветания и создания предсказуемой предпринимательской среды.

Форум АТЭС 2008 г. расширил антикоррупционный инструментарий АТЭС. Так, на нем были одобрены:

- Лимская декларация о борьбе с коррупцией;
- Руководство АТЭС по частно-государственному партнерству в противодействии коррупции.

Кроме того, как отмечено в Совместном заявлении министров иностранных дел и министров торговли экономик — участниц АТЭС (19 — 20 ноября 2008 г., Лима), было достигнуто согласие о дальнейшем укреплении международного сотрудничества в противодействии коррупции и отмыванию денег в соответствии со стандартами ФАТФ.

Констатируя в заявлении, что международное правовое сотрудничество является важным для предотвращения, расследования, судебного преследования и наказания за серьезные коррупционные и финансовые преступления, а также для изъятия и возвращения доходов от коррупции, министры призвали экономики к совместной работе по продвижению более жестких стандартов отчетности и устранению проблем в управлении, порождаемых в результате злоупотребления чиновниками своим служебным положением.

Была дана оценка и антикоррупционным мерам, принимаемым на национальных уровнях. Так, министры высоко оценили усилия экономик АТЭС по разработке всеобъемлющих антикоррупционных стратегий, включая усилия по восстановлению доверия в обществе, обеспечению добросовестности в государственном и рыночном управлении, а также выразили свои стремления ликвидировать противозаконные транснациональные структуры и не допустить нелегальное использование финансовых систем отдельными коррупционными элементами и организованными преступными группами, указав на необходимость сотрудничества между органами финансовой разведки и правоохранительными учреждениями для пресечения коррупционных платежей и нелегальных финансовых потоков (эти позиции нашли отражение и в Декларации лидеров экономик АТЭС «Новые обязательства по развитию АТЭС» (23 ноября 2008 г., Лима).

В 2009 г. на форуме АТЭС были одобрены:

- Сингапурская декларация по борьбе с коррупцией, укреплению государственного управления и усилению цельности институтов;
- Руководящие рекомендации АТЭС по укреплению государственного управления и борьбе с коррупцией.

Кроме того, в Декларации лидеров экономик форума АТЭС «К устойчивому развитию и укреплению региональных связей»

(15 ноября 2009 г., Сингапур) содержался призыв к экономикам — участникам АТЭС ратифицировать не только Конвенцию ООН против коррупции, но и Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

В последующих решениях, например в Совместном заявлении совещания министров иностранных дел и министров торговли экономик — участниц АТЭС в Иокогаме (10–11 ноября 2010 г.), эти конвенции уже упоминались вместе как договорная основа для искоренения коррумпированных и нелегальных сетей в АТР. При этом на форуме 2010 г. лидеры экономик АТЭС заявили о приверженности противодействию коррупции и обеспечению прозрачности (транспарентности), включая совместные действия по борьбе с незаконной торговлей и ликвидацией транснациональных преступных сетей в АТР.

На саммите АТЭС в 2011 г. в Гонолулу обсуждались такие вопросы из блока противодействия коррупции, как незаконная торговля, репатриация активов, полученных в результате коррупции, раскрытие информации о доходах и об имуществе госслужащих, реализация положений Конвенции ООН против коррупции, отчеты экономик по принимаемым им мерам по борьбе с коррупцией и самостоятельная оценка данных усилий.

В Декларацию лидеров экономик АТЭС 2012 г. на саммите, проходившем во Владивостоке, было включено специальное приложение «Борьба с коррупцией и обеспечение транспарентности» («Fighting Corruption and Ensuring Transparency»), в котором вновь отмечена угроза коррупции для экономик региона. В нем, в частности, лидеры экономик констатировали взаимосвязь между борьбой с коррупцией и прогрессом в экономическом и социальном развитии, указав, что коррупция сдерживает инвестиции, в том числе иностранные, препятствует развитию конкуренции, повышает стоимость инфраструктурных проектов и коммунальных услуг. Они выступили за обеспечение транспарентности государственных секторов экономик, за снижение административных барьеров, за контроль принятия национальных законов против коррупции, подтвердив приверженность обязательствам, отраженным в Сантьягской декларации в поддержку борьбы с коррупцией и Курсе действий АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности.

К ключевым антикоррупционным положениям принятых во Владивостоке документов относятся: реализация взятых на себя экономикой АТЭС международных обязательств по борьбе с коррупцией, в первую очередь вытекающих из Конвенции ООН против коррупции; укрепление антикоррупционных структур и содействие регио-

нальному антикоррупционному взаимодействию; поддержка государственно-частных партнерств и привлечение частного сектора к борьбе с коррупцией; повышение прозрачности, добросовестности и качества управления в госсекторе; строгий контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства; решительная борьба с отмыванием денег и незаконной торговлей как элементами коррупционных преступлений; строгие меры по изъятию средств, полученных преступным путем в результате коррупционных преступлений.

В 2013 году саммит АТЭС прошел в Индонезии на острове Бали. Местами проведения последующих саммитов АТЭС определены: в 2014 г. — Китай (г. Пекин, ноябрь 2014 г.), 2015 г. — Филиппины, 2016 г. — Перу.

В основе разноплановых и системных усилий по противодействию коррупции, последовательно предпринимаемых экономикой АТЭС, лежат базовые положения основных для стран АТР антикоррупционных международных конвенций, к которым относятся: Межамериканская конвенция против коррупции (1996 г.), Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и Конвенция ООН против коррупции (2003 г.)¹.

В силу различных причин не все экономики АТЭС являются участниками этих конвенций. Так, например, в силу невозможности присоединения к этим международным договорам Гонконга и Тайваня, названные территории через антикоррупционные органы АТЭС вовлечены в совместную антикоррупционную деятельность экономик региона.

Следует также учитывать, что ряд стран (экономик) — участников АТЭС являются членами «Группы двадцати», в рамках которой приняты Руководящие принципы по исполнению мер по противодействию взяточничеству в отношении иностранных должностных лиц и Руководящие принципы по борьбе с вымогательством. Членство этих стран в «Группе двадцати» оказывает влияние на характер принимаемых в рамках АТЭС антикоррупционных решений.

В соответствии с решениями саммита в Сантьяго и, в частности, с антикоррупционной инициативой АТЭС «От Сантьяго до Пусана», создан профильный антикоррупционный орган АТЭС — специаль-

¹ Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 7–104, 524–567.

ная (ad hoc) группа экспертов по борьбе с коррупцией (Anti-Corruption and Transparency Experts Task Force, АСТ). Первое заседание группы экспертов по борьбе с коррупцией (далее по тексту — ГБК) состоялось в сентябре 2005 г. в Республике Корея.

Основные задачи ГБК связаны с координацией выполнения Сантьягской декларации в поддержку борьбы с коррупцией и обеспечения транспарентности, Курса действий АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности и Стандартов транспарентности АТЭС.

Решениями форума АТЭС 2005 г. в Пусане был введен механизм обзора выполнения экономикой АТЭС антикоррупционных требований. При этом министры призвали все экономики — участницы представлять в ГБК ежегодные отчеты о ходе выполнения ими обязательств в рамках АТЭС по борьбе с коррупцией.

На форуме 2010 г. в Иокогаме лидеры экономик АТЭС поручили ГБК совершенствовать антикоррупционный мониторинг и регулярно информировать (представлять отчеты) об усилиях, принятых экономикой по выполнению взятых на себя обязательств по повышению транспарентности и искоренению коррупции.

С учетом важности этих задач в 2011 г. статус ГБК был повышен до рабочей группы АТЭС. В настоящее время ГБК также отвечает за развитие сотрудничества по таким вопросам, как экстрадиция, правовая помощь и содействие в преследовании за коррупцию, конфискация и репатриация активов, полученных в результате коррупции, взаимодействие с экспертами по борьбе с коррупцией и сотрудниками правоохранительных органов экономик АТЭС.

В пределах своей компетенции ГБК участвует в подготовке форумов АТЭС, работая над соответствующими антикоррупционными документами и инициативами. Так, к задачам ГБК относится разработка рекомендаций для старших должностных лиц и лидеров АТЭС в сфере борьбы с коррупцией, подготовка проектов итоговых документов, поддержка информационного сайта АТЭС антикоррупционной направленности, проведение различных семинаров и конференций по антикоррупционной тематике в целях обмена опытом противодействия коррупции.

Так, в год председательства России в АТЭС в Москве 2–3 февраля 2012 г. прошло 14-е заседание ГБК, на котором были обсуждены вопросы, связанные с состоявшимся повышением статуса ГБК; принятием форм отчетности о борьбе с коррупцией и повышении транспарентности; разработкой принципов АТЭС по раскрытию финансовых и имущественных данных госслужащих; развитием сотрудни-

чества с другими органами АТЭС по вопросам борьбы с коррупцией. С 20 мая по 5 июня 2012 г. в Казани проведен комплекс мероприятий в рамках форума АТЭС, включая семинар на тему «Борьба с подкупом должностных лиц иностранных государств в странах и территориях АТЭС», организованный совместно ГБК и ОЭСР.

Реализуя достигнутые на саммите АТЭС-2012 договоренности, ГБК в июне 2013 г. в Сантьяго проведен очередной экспертный семинар форума по теме «Разработка эффективных стратегий уголовного преследования по уголовным делам о коррупции и отмывании преступных доходов в целях привлечения виновных лиц к уголовной ответственности и возврата похищенных активов», в котором приняли участие помимо представителей экономик АТЭС специалисты из Базельского института управления (Швейцария) и Консалтингового бюро интернет-расследований (Великобритания). С их участием на семинаре была рассмотрены вопросы, связанные с использованием современной интернет-валюты (криптовалюты) «Биткойн» (Bitcoin), позволяющей быстро и анонимно совершать платежи¹.

В ходе индонезийского председательства на форуме АТЭС (2013 г.) в рамках ГБК была разработана инициатива об учреждении Региональной антикоррупционной сети для правоохранительных органов Межправительственного форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (РАКС АТЭС), призванной содействовать активному взаимодействию между экономиками АТЭС по наиболее значимым вопросам борьбы с коррупцией. Решение о создании РАКС АТЭС закреплено в итоговой декларации лидеров АТЭС. Первое заседание РАКС АТЭС прошло в Пекине в августе 2014 г.

РАКС АТЭС рассматривается как площадка для двустороннего и многостороннего сотрудничества, основанного преимущественно на диалоговом формате взаимодействия с акцентом на обмен передовым опытом, наращивание антикоррупционного потенциала путем проведения различного рода экспертных мероприятий и реализации обучающих программ, а также сотрудничества по конкретным уголовным делам.

При этом принципиальным условием создания и функционирования РАКС АТЭС является отсутствие каких-либо обязывающих механизмов. Экономике АТЭС исходят из необходимости соблюдения консультативного формата работы РАКС АТЭС, основываясь на принципах строгого соблюдения положений национальных зако-

¹ Ларина В., Овчинский В. Кибервойны XXI века. О чем умолчал Эдвард Сноуден. М.: Книжный мир, 2014. с. 179 — 253.

нодательств, конфиденциальности обсуждаемых вопросов и открытого характера дискуссии.

Непосредственной задачей РАКС АТЭС является также поиск точек соприкосновения и упрощенного прямого взаимодействия между ведомствами представленных в ней стран на рабочем уровне.

В связи с этим важным элементом эффективного функционирования РАКС АТЭС является институт контактных лиц из числа сотрудников национальных правоохранительных ведомств¹.

Фактически в настоящее время идет процесс становления РАКС АТЭС как функционального антикоррупционного органа.

При этом антикоррупционная составляющая деятельности АТЭС, на наш взгляд, становится одним из главных направлений деятельности этого форума, так как противодействие коррупции является важнейшим условием обеспечения экономического роста и благополучия в странах — участниках форума, повышения их инвестиционной привлекательности.

Группа двадцати («G 20»). Несмотря на то что «Группа двадцати» не является международной межправительственной организацией и под ее эгидой соответственно не приняты международно-правовые акты антикоррупционной направленности, по ее линии также осуществляется мониторинг в сфере противодействия коррупции, в частности функционирует специальная Рабочая группа.

Рабочая группа по противодействию коррупции «Группы двадцати» осуществляет мониторинг выполнения договоренностей «Группы двадцати» в сфере разработки и укрепления договорной и законодательной базы, необходимой для противодействия коррупции на национальном и международном уровнях. Кроме того, указанная структура обеспечивает обмен опытом и выявляет лучшие практики в целях эффективного применения антикоррупционного законодательства и иных мер, а также функционирования государственных органов и частного сектора на основе прозрачности, подотчетности и добросовестности. В этом отношении взаимодействие Группы с бизнесом и гражданским обществом является крайне важным для достижения ощутимого прогресса в деле борьбы с коррупцией².

¹ На данный момент координатором российского участия в РАКС АТЭС является Следственный комитет Российской Федерации. Представитель Следственного комитета Российской Федерации определен в качестве национального контактного лица в РАКС АТЭС.

² <http://ru.g20russia.ru/documents/>

В настоящее время Рабочая группа по противодействию коррупции «Группы двадцати» работает над реализацией второго двухлетнего плана действий. Антикоррупционный план действий «Группы двадцати» на 2013–2014 г. включал в себя ряд мер, в частности:

- реализацию соответствующих международных конвенций;
- противодействие подкупу иностранных должностных лиц и испрашиванию взяток;
- борьбу с отмыванием денег;
- отказ во въезде коррумпированным должностным лицам;
- возвращение активов, полученных в результате коррупционной деятельности;
- укрепление международного сотрудничества, в том числе оказание взаимной правовой помощи;
- защиту заявителей о фактах коррупции;
- обеспечение независимости органов власти, специализирующихся на противодействии коррупции;
- предотвращение коррупции в частном секторе, международных организациях и бизнесе¹.

Отмечается, что для устранения стимулов к коррупции крайне важно не позволить физическим и юридическим лицам воспользоваться выгодами, полученными в результате коррупционной деятельности. В этих целях государства — участники «Группы двадцати» поддерживают меры, направленные на борьбу с отмыванием денег, установление истинных владельцев и выгодоприобретателей юридических лиц (бенефициарное владение), а также возвращение незаконно полученных активов из-за границы. В 2013 году Рабочая группа по противодействию коррупции продолжила тесное сотрудничество с Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, поддерживая непрерывные усилия ФАТФ по обеспечению применения обновленных стандартов в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, в том числе стандартов в сфере бенефициарного владения. Группа при поддержке Инициативы по возврату похищенных активов (StAR) — совместного проекта Всемирного банка и УНП ООН — подготовила страновые обзоры реализации странами — участницами «Группы двадцати» принципов возврата активов.

Также Рабочая группа по противодействию коррупции продолжила работу, направленную на повышение уровня прозрачности и

¹ <http://ru.g20russia.ru/documents/>

справедливости процесса государственных закупок, а также процессов продажи и распределения активов, лицензий и прав. В частности, при поддержке ОЭСР начат процесс определения лучших практик в области государственных закупок, в том числе с использованием электронных торгов.

Кроме того, Рабочая группа по противодействию коррупции рассматривала возможности осуществления антикоррупционной деятельности в других областях, в наибольшей степени подверженных коррупционным рискам, таких как организация спортивных, культурных и других крупных международных мероприятий¹.

Резюмируя вышеизложенное, целесообразно выделить следующие концептуальные подходы к методике оценки выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции:

1. Центральным объектом оценки выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции должны являться международные договоры соответствующей направленности, причем как их отдельные международно-правовые нормы, особо значимые для государства в политике противодействия коррупции, так и весь международный договор в целом, в системной связи и совокупности всех содержащихся в нем норм, что особо важно для международного антикоррупционного сотрудничества.

2. В современных условиях активно возрастает роль международных обязательств в сфере противодействия коррупции, которые вытекают из обязательных решений международных межправительственных организаций. Наиболее заметную правовую и политическую роль в сфере противодействия коррупции на международном уровне играют такие международные межправительственные организации, как Совет Европы, Европейский Союз, ОЭСР. Совместно с ООН данные организации активно участвуют в формировании и оценке реализации международных антикоррупционных стандартов.

В то же время ввиду отсутствия единых подходов к пониманию международных антикоррупционных стандартов, международные межправительственные организации не всегда совпадают во мнениях при реализации оценочных механизмов выполнения антикоррупционных стандартов, в большей степени ориентируются на свои, выработанные в рамках собственной процедуры и под эгидой собственного конвенционного регулирования международные антикор-

¹ <http://ru.g20russia.ru/documents/>

рупционные стандарты регионального характера, в отдельных случаях нивелируя международные антикоррупционные стандарты универсального характера, выработанные в рамках Конвенции ООН против коррупции.

3. Ряд международных обязательств в сфере противодействия коррупции, вытекающих из международных антикоррупционных конвенций, при их имплементации в национальное законодательство государств служит основой для формирования общепризнанных международных антикоррупционных стандартов. Среди них можно выделить международные стандарты служебного поведения должностных лиц, международные антикоррупционные запреты и ограничения для публичных должностных лиц, международные антикоррупционные стандарты финансовой отчетности и контроля за легализацией (отмыванием) незаконно полученных денежных средств. При этом реализация международных антикоррупционных стандартов предполагает осуществление мониторинга за различными процессами выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции, включая самооценку, контрольные стадии и уровни (раунды, фазы).

4. Мероприятия по мониторингу (оценке) выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции являются общепризнанным международно-правовым контрольным механизмом, что отражено в международных договорах и актах ООН, Совета Европы, Европейского Союза, ОЭСР, ГРЕКО.

5. Формирование международного контрольного механизма, а значит, и механизма международного мониторинга (оценки) выполнения государствами соответствующих международных обязательств является межгосударственным процессом. Это означает, что для его эффективного создания и функционирования необходимо согласование воли государств и передача части национальных полномочий для формулирования рекомендаций и иных заявлений в отношении оцениваемого государства. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что юридическая оценка в механизме международного мониторинга (оценки) проявлений коррупции неразрывно связана с политическим восприятием государства на международной арене по целому ряду показателей.

6. В связи с этим влияние на формирование политического имиджа государства может осуществляться рядом международных акторов, в том числе неправительственными организациями. Для

Российской Федерации целесообразно повышение признания уровня антикоррупционной борьбы и значимости выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции, помимо уже имеющихся площадок, в формате Евразийского региона. В настоящее время это Таможенный союз и ЕврАзЭС, а после 2015 г. — Евразийский союз. Формат Евразийской антикоррупционной стратегии, которую возможно принять под эгидой Евразийского союза, позволит Российской Федерации и другим государствам — участникам региональной интеграции, включая СНГ, оцениваться по реальным и объективным показателям (индикаторам), без политической ангажированности с учетом особенностей национальных правовых систем и совокупности иных объективных факторов.

Сравнительно-правовой анализ мониторинга (оценки) выполнения государствами международных обязательств, применяемого в различных международных организациях, позволит сформулировать выводы и предложения, касающиеся как положительных, так и отрицательных сторон такой оценки в отношении Российской Федерации.

Методика оценки выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции предполагает определение методологических подходов к такой оценке, т.е. набора специфических приемов и средств, на основании которых будет осуществляться поставленная задача. При этом в основу такого методологического подхода будут положены естественно-научные методы познания с ориентацией на юридические науки.

При совокупном анализе оценочных антикоррупционных механизмов, действующих для оценки выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции, можно обнаружить, что указанные механизмы имеют ряд общих и специальных индикаторов, а также индивидуальные индикаторы.

При этом необходимо дать правовую дефиницию соответствующих *индикаторов оценочных антикоррупционных механизмов*, под которыми следует понимать общие, специальные или индивидуально определенные критерии, определяющие подходы международной межправительственной или неправительственной организации к оценке государства (группы государств) на предмет выполнения им (ими) международных обязательств, вытекающих из международного договора (международных договоров) в сфере противодействия коррупции и иных международно-правовых актов и международных

актов (включая рекомендации и решения, не имеющие обязательного характера).

Политические индикаторы безусловно являются необходимыми составляющими в оценочных механизмах ММПО в сфере противодействия коррупции. Среди наиболее значимых политических индикаторов следует выделить:

– статус и место государства в международных организациях, имеющий в качестве главного или дополнительного направления противодействие коррупции;

– уровень политической реакции со стороны публичных должностных лиц на заявления, рекомендации, пояснения и другие акты данной ММПО;

– наличие политической воли, направленной на борьбу с коррупцией, включая развитие международного сотрудничества в антикоррупционной сфере.

Таким образом, в качестве смежного, т.е. политико-правового индикатора можно обозначить такой важнейший критерий оценки ММПО выполнения государствами международных обязательств в сфере противодействия коррупции, как выбор концепции составления и презентации страновых отчетов, подготавливаемых государствами в соответствии с различными раундами (фазами) оценок.

При подготовке и презентации страновых отчетов на заседаниях специализированных органов ММПО оцениваемое государство защищает свой отчет для создания максимально благоприятной и высокой оценки о выполнении взятых на себя антикоррупционных обязательств.

Практика деятельности ООН, ОЭСР, Совета Европы, ГРЕКО и других международных межправительственных организаций, занимающихся вопросами противодействия коррупции, показывает, что важное место при подготовке и обсуждении подобных отчетов, а в конечном счете и для промежуточной оценки по определенной фазе (раунду) играют *социально-общественные индикаторы*, под которыми понимается социально-общественные уровни восприятия коррупции в стране различными странами (социальными группами), включая представителей:

- органов государственной власти;
- бизнес-сообщества;
- науки;
- медицины, культуры, образования и др. групп.

Отдельно следует выделить *информационные индикаторы* в механизмах оценок ММПО, которые могут включать в себя:

- восприятие коррупции интернет-ресурсами и СМИ;
- официальное отражение уровня коррупции в государстве (через официальные печатные издания);
- альтернативное отражение уровня коррупции в стране в негосударственных печатных изданиях;
- оппозиционное отражение уровня коррупции в различных информационных изданиях.

Сложность объективного учета информационного индикатора заключается в том, что эксперты-оценщики от ММПО при проведении соответствующей работы практически не связаны необходимостью учета какого-либо подкритерия в качестве основного (доминирующего) при расхождении, например, данных об уровне коррупции, приводимых из официальных, альтернативных и оппозиционных источников СМИ. При этом эксперту, например из Рабочей группы по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, достаточно лишь указать выбранный им источник, не мотивируя его выбор, чтобы его мнение было внесено в итоговый страновой отчет. При этом, если государства в консенсуальном порядке (как правило, «минус один голос» оцениваемого государства), не возражают против использования отличных от официальных иных источников, то последние используются для оценки государства в части выполнения соответствующих международных обязательств.

Важно учитывать, что при функционировании оценочных антикоррупционных механизмов в деятельности международных организаций все выше обозначенные индикаторы находятся в сложной и тесной взаимосвязи, объем учета каждого из критериев может быть достаточно произвольным ввиду отсутствия в методиках ММПО четких указаний на систему оценки каждого индикаторов.

Так, с точки зрения логического метода, все из указанных индикаторов в той или иной части должны проявиться в механизме оценки как в письменной (при подготовке отчетов, пояснений позиции государства), так и в устной форме (в том числе, при проведении встреч с экспертами-оценщиками, заслушивании докладов и т.д.).

Кроме того, при функционировании оценочных антикоррупционных механизмов в деятельности ряда ММПО, как правило, ис-

А.В. Федоров, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов

пользуется критерий повторяемости или периодичности проверки, в том числе по отдельным, особо важным вопросам. Однако иногда экспертам-оценщикам ММПО бывает достаточно единичного опроса, который проводится для обоснования отдельной позиции по оценке государства.

Глава IV
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ
И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
СПЕЦИФИКА, ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ
ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

§ 1. ВСТУПЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В РАБОЧУЮ ГРУППУ ОЭСР ПО БОРЬБЕ С ПОДКУПОМ
ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ
КОММЕРЧЕСКИХ СДЕЛОК И ПРИСОЕДИНЕНИЕ
К КОНВЕНЦИИ ОЭСР ПО БОРЬБЕ С ПОДКУПОМ
ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ
КОММЕРЧЕСКИХ СДЕЛОК

А.В. Федоров,
заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Процесс присоединения Российской Федерации к ОЭСР включает в себя и антикоррупционную составляющую, связанную со вступлением Российской Федерации в Рабочую группу ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (далее — Рабочая группа ОЭСР), и присоединение к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок (далее — Конвенция ОЭСР против коррупции).

Членство страны в Рабочей группе ОЭСР и присоединение к Конвенции ОЭСР против коррупции — одно из обязательных условий для вступления в ОЭСР.

Федеральной целевой программой по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 годы¹ предусматривалось внесение уполномо-

¹ Программа утверждена постановлением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 годы» (СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1484).

ченными федеральными органами в Правительство РФ предложений о присоединении к Конвенции ОЭСР против коррупции¹, а по итогам подготовленных предложений принято постановление Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Российской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок»², которым поручалось с целью обеспечения возможности присоединения к Конвенции ОЭСР против коррупции начать процедуру вступления в Рабочую группу ОЭСР.

В связи с тем что условием получения членства в Рабочей группе ОЭСР является приведение государством-кандидатом своего национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР против коррупции, возникла задача проанализировать российское законодательство на предмет его соответствия Конвенции и принять необходимые нормативные правовые акты.

Следует отметить, что и ранее уже велась определенная работа в этом направлении. В Российской Федерации национальное законодательство в указанных целях реформировалось поэтапно, в том числе с учетом экспертных оценок специалистов ОЭСР.

Так, для оказания содействия в этой работе ОЭСР был предложен Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины), принятый в сентябре 2003 г. в Стамбуле. В рамках данного плана в течение 2004—2005 гг. были проведены обзоры законодательств и правоприменительной практики указанных государств.

Обзор по Российской Федерации не был завершён в связи с решением о проведении работы по присоединению к Конвенции ОЭСР против коррупции в ускоренном порядке вне рамок указанного плана.

Изменениям в российском законодательстве предшествовало всестороннее обсуждение вариантов обеспечения адекватности национального законодательства положениям Конвенции ОЭСР против коррупции.

Например, после длительных дискуссий, которые не утратили своей остроты до настоящего времени и продолжаются в научных кругах, с учетом национальных правовых позиций и изученного зарубежного опыта было принято решение о том, что за подкуп иностранных должностных лиц будет установлена для физических лиц уголовная ответственность, а для юридических лиц — административная.

¹ См.: пункт 7.1.5.10 Программы.

² СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 276.

При этом учитывались обязательства, взятые по другим антикоррупционным конвенциям, подписанным и ратифицированным Российской Федерацией, в частности:

– по Конвенции ООН против коррупции¹, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., подписанной от имени Российской Федерации в г. Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 г. и ратифицированной Российской Федерацией в 2006 г.², которая была разработана с учетом ряда международных многосторонних документов по предупреждению коррупции и борьбе с ней, включая Конвенцию ОЭСР против коррупции. Указанная Конвенция ООН содержит ст. 16 «Подкуп иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций»³, а также раскрывает понятия «иностранное публичное должностное лицо»⁴ и «должностное лицо публичной международной организации»⁵;

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; БМД. 2006. № 10. С. 7–54.

² См.: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

³ Согласно статье 16 Конвенции:

«1. Каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний, когда они совершаются умышленно, обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел.

2. Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей».

⁴ Согласно ст. 2 Конвенции «иностранное публичное должностное лицо» означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

⁵ Согласно ст. 2 Конвенции «должностное лицо публичной международной организации» означает международного гражданского служащего или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

– по Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию¹, принятой в г. Страсбурге 27 января 1999 г., тогда же подписанной от имени Российской Федерации и в 2006 г. ратифицированной Российской Федерацией². В этой Конвенции содержится ряд статей об ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, например ст. 9 «Подкуп должностных лиц международных организаций»³, ст. 10 «Подкуп членов международных парламентских собраний»⁴ и ст. 11 «Подкуп судей и должностных лиц международных судов»⁵.

С учетом указанных конвенций в 2008 г. принято два федеральных закона, приводящих российское законодательство в соответствие с положениями этих международных договоров.

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶, содержащий положения, касающиеся подкупа и ответственности юридических лиц,

Так, ст. 4 «Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции» этого Закона устанавливала, что:

«Иностранные граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические

¹ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394; БМД. 2009. № 9. С. 3–29.

² См.: Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3424.

³ Согласно ст. 9 Конвенции «каждая Сторона принимает такие законодательные или иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом деяния, о которых говорится в статьях 2 и 3, когда по смыслу положений о персонале это касается какого-либо должностного лица или иного нанятого по контракту сотрудника какой-либо межправительственной или наднациональной организации или органа, членом которых является эта Сторона, а также любого прикомандированного или не прикомандированного лица, которое осуществляет функции, соответствующие функциям, выполняемым такими должностными лицами или агентами».

⁴ Согласно ст. 10 Конвенции «каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом деяния, о которых говорится в статье 4, когда это касается каких-либо членов парламентских собраний международных или наднациональных организаций, членом которых является эта Сторона».

⁵ Согласно ст. 11 Конвенции «каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом деяния, о которых говорится в статьях 2 и 3, когда это касается каких-либо лиц, занимающих судебные должности, или должностных лиц любого международного суда, юрисдикция которого признана этой Стороной».

⁶ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранные организации), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Российской Федерации, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами».

Кроме того, этой статьей предусматривалось:

«Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) на основе принципа взаимности сотрудничает в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях:

1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.»

Согласно ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Этим Законом впервые в истории российского законодательства констатировалась ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Статья 14 данного Закона предусматривала:

«1. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия

для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

3. Положения настоящей статьи распространяются на иностранные юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.»

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»¹.

Этим Законом для юридических лиц была установлена административная ответственность за подкуп — незаконное вознаграждение от имени юридического лица, а именно: КоАП РФ дополнен ст. 19.28, которая предусматривала: «незаконная передача от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц до трехкратной суммы передаваемых денег, трехкратной стоимости ценных бумаг, иного имущества и оказанных услуг имущественного характера, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией передаваемых денег, ценных бумаг, иного имущества».

Включенная в КоАП РФ ст. 19.28 имела два примечания, касающихся разъяснения используемых в ней терминов. Согласно этим примечаниям под должностным лицом в настоящей статье понима-

¹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6235.

лись лица, указанные в примечаниях 1–3, 5 к ст. 285 УК РФ, а под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, — лицо, указанное в примечании 1 к ст. 201 УК РФ.

Указанные изменения в КоАП стали первым этапом установления административной ответственности юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц. После всесторонней оценки внесенных изменений в КоАП РФ и изучения практики применения ст. 19.28 был сделан вывод о недостаточности принятых мер по приведению российского законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР против коррупции, что требовало внесения дальнейших изменений в национальное законодательство.

Очередным актом, направленным в том числе на обеспечение соответствия российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР против подкупа, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹.

Так, этим Федеральным законом ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» изложена в новой редакции:

«1. Незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением,

— влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица,

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

но не менее одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

2. Действия, предусмотренные ч. 1 настоящей статьи, совершенные в крупном размере,

– влекут наложение административного штрафа на юридических лиц до тридцатикратного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее двадцати миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

3. Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере,

– влекут наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее ста миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Примечания:

1. В настоящей статье под должностным лицом понимаются лица, указанные в примечаниях 1–3 к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. В настоящей статье под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, указанное в примечании 1 к статье 201 Уголовного кодекса Российской Федерации.

3. В настоящей статье под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

4. В настоящей статье крупным размером признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие один миллион рублей, особо крупным размером — превышающие двадцать миллионов рублей».

Таким образом, реализованы требования Конвенции ОЭСР против коррупции не только об установлении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, но и, как того требует эта Конвенция, приняты меры к тому, чтобы сумма взятки и доходы от подкупа иностранного должностного лица подлежали изъятию и конфискации, а также применялись соразмерные финансовые санкции (штраф).

Этим же Законом ч. 2 ст. 1.8 КоАП РФ изложена в новой редакции, согласно которой лицо, совершившее административное правонарушение за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Указанное изменение ст. 1.8 КоАП РФ обеспечило выполнение требований Конвенции ОЭСР против коррупции об обязательности осуществления в соответствии с национальным законодательством судебного преследования физических и юридических лиц, совершивших подкуп иностранных должностных лиц как на территории страны, так и за границей.

При этом обеспечивалось как соответствие вносимых изменений как положениям Конвенции ОЭСР против коррупции, так и положениям других международных антикоррупционных конвенций, участником которых является Российская Федерация.

Примером тому, например, является определение в действующем российском законодательстве понятий иностранного должностного лица и должностного лица международной организации.

Также поэтапно вносились изменения и в другие законодательные акты, в том числе в УК РФ.

Например, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ ст. 285 УК РФ была дополнена новым примечанием, которое разъясняло, что иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», несут уголовную ответственность по статьям этой главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.

Конвенция ОЭСР (ст. 1)	Конвенция ООН против коррупции (ст. 2)	УК РФ (ст. 290) КоАП РФ (ст. 19.28)
<p>Термин «иностранное должностное лицо» означает</p> <p>любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства;</p> <p>любое лицо, исполняющее государственные функции для иностранного государства, в том числе для государственного учреждения или государственного предприятия;</p> <p>любое должностное лицо или агента международной публичной организации</p>	<p>Термин «иностранное публичное должностное лицо» означает</p> <p>любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства;</p> <p>любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.</p> <p>«Должностное лицо публичной международной организации» означает международного гражданского служащего или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени</p>	<p>Термин «иностранное должностное лицо» означает</p> <p>любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства;</p> <p>любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.</p> <p>Под <i>должностным лицом публичной международной организации</i> понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени</p>

Итоги этой работы в период до присоединения Российской Федерации к Конвенции ОЭСР против коррупции подвел Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ, которым внесены изменения в УК РФ, непосредственно предусматривающие в качестве преступления дачу взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации.

Если ранее ст. 291 УК РФ предусматривала ответственность за дачу взятки просто должностному лицу, то этим законом были внесены изменения в диспозицию названной статьи, прямо указываю-

щие, что ею признается преступлением дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника.

Этим же законом увеличено максимальное наказание за дачу взятки с 8 до 12 лет лишения свободы, а штраф, максимальный размер которого прежде был определен до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, определен в сумме до 90-кратной суммы взятки, но не свыше 500 млн руб.

Кроме того, ст. 290 дополнена примечанием, содержащим указанные в вышеприведенной таблице определения иностранного должностного лица и должностного лица публичной международной организации, а также УК РФ дополнен ст. 291.1, которой посредничество во взяточничестве криминализовано как оконченное преступление и установлена ответственность за обещание и предложение посредничества во взяточничестве.

От стран, изъявляющих желание присоединиться к Конвенции ОЭСР против коррупции после ее вступления в силу, требуется, чтобы они обеспечили такое соответствие до присоединения к этой Конвенции. При этом внесение изменений в национальное законодательство, обеспечивающих имплементацию норм Конвенции ОЭСР против коррупции в национальные законы, касается не только непосредственно криминализации подкупа иностранных должностных лиц как такового, а носит более широкий, системный характер, затрагивая все сферы, взаимосвязанные с возможным подкупом.

Рабочая группа ОЭСР, рассматривая заявку страны на присоединение к Конвенции ОЭСР против коррупции, используя различные инструменты, в том числе результаты антикоррупционного мониторинга¹, должна оценить:

1) желает ли и в состоянии ли страна, подавшая заявку, нести обязанности, налагаемые в соответствии с Конвенцией ОЭСР против коррупции и взаимосвязанными с ней рекомендациями;

2) будет ли присоединение этой страны к Конвенции ОЭСР против коррупции в качестве стороны обоюдовыгодным для других сторон.

¹ См.: Стороженко И.В. Антикоррупционный мониторинг организации экономического сотрудничества и развития: публично-правовой аспект организации противодействия криминальным формам коррупции // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 35–37.

При этом страна, подающая заявку на присоединение к Конвенции ОЭСР против коррупции и участие в Рабочей группе ОЭСР, согласно утвержденным Советом ОЭСР Критериям присоединения к этой Конвенции должна продемонстрировать:

– удовлетворительную рамочную правовую структуру по борьбе с взяточничеством на национальном уровне, в том числе законодательство, связанное с криминализацией пассивного взяточничества;

– способность соответствовать стандартам, изложенным в пересмотренных Рекомендациях 1997 г., включая криминализацию подкупа должностных лиц иностранных государства, и запрещение вычитать суммы взяток из налогооблагаемых сумм;

– действие требований, совместимых с Рекомендациями Совета ОЭСР, к бухгалтерскому учету, внешнему аудиту и внутренним мерам контроля в компаниях;

– способность сотрудничать с другими сторонами Конвенции ОЭСР против коррупции по вопросам взаимной правовой помощи по уголовным делам;

– возможность правоохранительных органов по расследованию и уголовному преследованию случаев взяточничества;

– готовность и способность подвергнуть себя действию механизма жесткого мониторинга, аналогичного тому, которому подвергаются другие стороны Конвенции ОЭСР против коррупции, а также готовность и способность участвовать в качестве основного проверяющего в проводимых на равноправной основе проверках других сторон этой Конвенции ОЭСР;

– доступность сведений об участии ее компаний, осуществляющих коммерческую деятельность на международном уровне, в каких-либо сделках, в которых может иметь место подстрекательство к даче взятки со стороны должностных лиц иностранных государств или для таких должностных лиц;

– то, что она является важным экономическим «игроком» в своем географическом регионе или играет особенно значительную роль в жизненно важных секторах экономики;

– какая часть ее ВВП имеет своим источником международную торговлю и инвестиционную деятельность.

Внесенные к настоящему времени изменения в национальное законодательство, по различным экспертным оценкам¹, обеспечили

¹ Указанные экспертные оценки проведены в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2010–2011 годы (в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460), которым поручалось Минюсту России совместно с

в целом соответствие российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР против коррупции.

С 2009 года Российская Федерация была представлена в качестве наблюдателя в Рабочей группе ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Постоянно информируя о развитии российского антикоррупционного законодательства, отвечая на многочисленные вопросы и участвуя в обсуждении проблем, выносимых на рассмотрение Рабочей группы, российская делегация достаточно убедительно аргументировала соответствие российского законодательства требованиям, предъявляемым к странам для вступления в члены Рабочей группы. Данное соответствие было подтверждено и проведенным Рабочей группой анализом российского антикоррупционного законодательства.

Также во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 г. за № Пр-1568 (с изменениями от 13 апреля 2010 г.)¹, было проанализировано соответствие законодательства Российской Федерации положениям Конвенции ОЭСР против коррупции и других международных договоров Российской Федерации, касающихся государственных закупок, бухгалтерского учета, аудита и финансовой отчетности.

Национальные оценки российского законодательства совпали с оценками экспертов ОЭСР о том, что отечественное законодательство в достаточной степени приведено в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР против коррупции для того, чтобы Российская Федерация могла стать членом Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом и присоединиться к Конвенции ОЭСР против коррупции.

Распоряжением Президента РФ от 7 июня 2011 г. № 371-рп «О полномочном участии Российской Федерации в Рабочей группе Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»² принято предложение ОЭСР о полномочном участии Российской Федерации в Рабочей группе ОЭСР

другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти продолжить анализ соответствия Конвенции ОЭСР законодательству Российской Федерации и о результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 апреля 2011 г. (СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875).

¹ О реализации этого плана см., например: Федоров А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционный мониторинг законодательства и правоприменения // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2010. № 1 (35). С. 8–16.

² СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3479.

и дано поручение МИД России оформить в установленном порядке полноправное участие Российской Федерации в этой рабочей группе. В качестве органа, обеспечивающего полноправное участие Российской Федерации в Рабочей группе ОЭСР, определен Минюст России.

Правительству РФ поручено обеспечить организацию работы по присоединению Российской Федерации к Конвенции ОЭСР против коррупции¹ и уплату взноса Российской Федерации в бюджет Рабочей группы.

В результате Российская Федерация была приглашена к вступлению в Рабочую группу, и в июле 2011 г. российская межведомственная делегация впервые приняла участие в заседании Рабочей группы ОЭСР, представляя Российскую Федерацию в качестве ее полноправного члена².

Принятие Российской Федерации в Рабочую группу ОЭСР одновременно стало приглашением присоединиться к Конвенции ОЭСР против коррупции.

После вступления в силу в 1999 г. Конвенция ОЭСР против коррупции закрыта для подписания государствами, и оформление согласия на участие в этом международном договоре может быть выражено только в форме присоединения.

Данная процедура предусмотрена ст. 15 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.³, а для Российской Федерации еще и ст. 21 «Присоединение Российской Федерации к международным договорам» Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁴.

Российское присоединение к Конвенции ОЭСР имело свои особенности. Так, при внесении в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта такого закона к нему должен быть приложен официальный перевод текста Конвенции ОЭСР против коррупции.

¹ До этого МИД России 6 февраля 2009 г. уведомил Генерального секретаря ОЭСР о намерении Российской Федерации присоединиться к Конвенции ОЭСР, направив соответствующую заявку.

² Условия участия Российской Федерации в деятельности Рабочей группы определены правилами, процедурами и руководящими указаниями, устанавливаемыми Советом ОЭСР, в частности теми, которые описаны в документе [С(2004)132/FINAL] с учетом их изменения со временем.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772. СССР присоединился к этой конвенции Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1986 г. № 4407-XI «О присоединении Союза Советских Социалистических Республик к Венской конвенции о праве международных договоров» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 16. Ст. 263).

⁴ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079.

В данном случае необходимо учитывать, что официальные тексты Конвенции ОЭСР против коррупции существуют только на французском и английском языках. Тексты Конвенции ОЭСР против коррупции в переводе на другие языки для ОЭСР являются неофициальными. Официальным такой текст является для той страны, которая присоединяется к Конвенции ОЭСР против коррупции, фиксируя национальное понимание содержания документа, присоединение к которому осуществляется.

В Российской Федерации официального перевода текста Конвенции ОЭСР против коррупции не было, и даже в нормативных правовых актах и других официальных документах использовались различные переводы этой Конвенции ОЭСР.

Достаточно сказать, что в имеющихся переводах по-разному переведено даже название Конвенции (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions):

Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок¹;

Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок²;

Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках³;

Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок⁴;

¹ Под таким названием Конвенция ОЭСР упоминается в Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы (в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460) (СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875), а также в постановлении Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999–2000 годы» (СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1484.) и постановлении Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Российской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок» (СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 276.).

² В ряде переводов в наименовании Конвенции ОЭСР указывается, что это конвенция не о борьбе, а по борьбе с подкупом.

³ Такое название Конвенции ОЭСР использовано в русском тексте Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. (русский язык является одним из официальных языков ООН) (СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; БМД. 2006. № 10. С. 7–54).

⁴ Это наименование Конвенции ОЭСР, в частности, использовано в распоряжении Президента РФ от 7 июня 2011 г. № 371-рп «О полномочном участии Российской Федерации в Рабочей группе Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» (СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3479).

Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций¹;

Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций².

В связи с этим потребовались официальный для нашей страны перевод на русский язык текста Конвенции ОЭСР против коррупции и его официальная публикация. Наличие текста перевода, который признавался бы в Российской Федерации официальным и мог использоваться в качестве такового при принятии решения о присоединении к Конвенции ОЭСР против коррупции, обеспечивая единое понимание положений этой Конвенции, имело весьма важное значение и для оценки российского законодательства на предмет его соответствия положениям рассматриваемой Конвенции.

Соответствующий перевод был подготовлен и вместе с законопроектом о присоединении к Конвенции внесен Президентом РФ в Государственную Думу.

В идеале одновременно должны были быть сделаны и официальные переводы взаимосвязанных с Конвенцией ОЭСР против коррупции актов, обязательства по которым возникают при присоединении к Конвенции, но эта работа еще не проведена.

Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок; 17 февраля в Париже состоялось депонирование документа о присоединении Российской Федерации к этой Конвенции ОЭСР, и 17 апреля 2012 г. она вступила в силу для Российской Федерации.

13 февраля 2012 г. Президентом России подписан Указ об органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции ОЭСР против коррупции³. Такими органами

¹ Под этим названием Конвенция ОЭСР размещена на сайте МИД России, в справочно-правовой системе InfoPravo, на сайте Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенс Интернешнл — Р», а также опубликована в ряде изданий. См., например: Сборник материалов о противодействии коррупции. Т. III. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2010. С. 223–231.

² См., например: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004. С. 524–531.

³ Указ Президента РФ от 13 февраля 2012 г. № 180 «Об органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 986.

определены Генеральная прокуратура РФ и Министерство юстиции РФ.

Присоединение Российской Федерации к Конвенции ОЭСР против коррупции и предшествующие этому присоединению изменения в российском законодательстве, связанные с реализацией положений этой Конвенции, окажут положительное влияние на развитие экономических связей и предпринимательской деятельности, на дальнейшее формирование идеологии выгоды честного бизнеса, будут способствовать повышению антикоррупционного рейтинга Российской Федерации.

В то же время следует учитывать то, что как только страна присоединяется к Конвенции ОЭСР против коррупции, ход реализации ею положений Конвенции и взаимосвязанных с ней актов ОЭСР рассматривается в рамках Рабочей группы ОЭСР.

Механизмами такого контроля со стороны Рабочей группы ОЭСР являются в том числе заслушивание отчетов стран — участников Конвенции ОЭСР. Как правило, отчету страны предшествует ее посещение экспертами.

Эксперты Рабочей группы ОЭСР не ограничиваются анализом законодательства отчитывающихся стран и оценивают также правоприменительную практику. При этом проявляется интерес к конкретным делам, связанным с подкупом иностранных должностных лиц, и даются соответствующие рекомендации.

Кроме того, Рабочей группой ОЭСР применительно к ситуации в конкретных государствах уделяется внимание роли средств массовой информации, неправительственных организаций и других институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией, приданию гласности информации о подкупе иностранных должностных лиц.

Напомним, что существует три фазы оценки стран — участников Конвенции ОЭСР против коррупции.

Первая фаза представляет собой представление страной, проходящей оценку, отчета о выполнении положений Конвенции ОЭСР против коррупции. При прохождении первой фазы оценки на основании подготовленного отчета проверяется соответствие законодательства страны требованиям Конвенции ОЭСР против коррупции. Первоначально этот отчет проверяется экспертами Рабочей группы от двух государств при поддержке Секретариата ОЭСР. Затем отчет представляется экспертами на заседании Рабочей группы и обсуждается Рабочей группой. По итогам обсуждения она принимает рекомендации, которые проходящей оценку стране предлагается выпол-

нить для совершенствования антикоррупционного законодательства и практики его применения.

Вторая фаза включает в себя не только подготовку странового отчета, но и посещение проверяемой страны экспертами Рабочей группы ОЭСР, которые на месте знакомятся с состоянием антикоррупционного законодательства и практикой его применения, в том числе с выполнением рекомендаций, данных по итогам первой фазы проверки. Итогом рассмотрения Рабочей группой ОЭСР результатов второй фазы проверки также является принятие рекомендаций Рабочей группы.

Практикуются и оценки по промежуточным фазам — 1 bis и 2 bis, например, когда произошли существенные изменения в антикоррупционном законодательстве страны, чтобы их всесторонне оценить.

С 2010 года в практику Рабочей группы ОЭСР включена третья фаза проверки, которая включает в себя ознакомление экспертов Рабочей группы со страновым отчетом и выезд их в проверяемую страну для проверки того, насколько ее законодательство и складывающаяся практика его применения соответствуют Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанным с ней документам, как реализуются высказанные по итогам предыдущих фаз проверок рекомендации, а также предусматривает оценку судебной практики и встречи с представителями бизнеса и неправительственных организаций.

Первыми странами, прошедшими оценку по третьей фазе, стали США и Финляндия.

Отчеты по итогам любых фаз оценки (проверок) рассматриваются на заседаниях Рабочей группы ОЭСР.

Не дожидаясь вступления в силу Конвенции ОЭСР против коррупции по борьбе с подкупом, Российская Федерация, обладая статусом полноправного участника Рабочей группы как вспомогательного органа ОЭСР, начала процедуру прохождения оценок, представила отчет о выполнении положений Конвенции и в марте 2012 г. прошла процедуру оценки по первой фазе.

Рабочей группой оценщиками для Российской Федерации были определены представители США и Словении. Оценщики проделали большую и достаточно сложную работу, ведь им надо было вникнуть в особенности законодательства страны. При этом не по всем вопросам достигнуто единство мнений о соответствии российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР против коррупции, и Рабочей группой даны рекомендации, касающиеся совершенствования российского антикоррупционного законодательства с учетом стандартов Конвенции ОЭСР против коррупции.

Исходя из полученных по итогам первой фазы оценки рекомендаций был подготовлен отчет по второй фазе оценки, после представления которого состоялся оценочный визит экспертов ОЭСР в Российскую Федерацию.

До конца 2015 г. станет известно, прошла ли Российская Федерация оценку на предмет соответствия национального законодательства и практики его применения положениям Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанных с ней актов или потребуются проведение еще одной промежуточной фазы оценки — 2 bis. Промежуточная фаза 2 bis предусматривается для того, чтобы предоставить оцениваемой стране время для устранения имеющихся в ее законодательстве и практике его применения несоответствий положениям Конвенции против коррупции.

Следует учитывать, что прохождение второй фазы оценки является обязательным условием для приглашения страны к вступлению в члены ОЭСР.

§ 2. ИСТОРИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ МОДЕЛЕЙ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ОЭСР В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Борисов,
*старший научный сотрудник ИЗиСП,
доктор юридических наук*

О.И. Семькина,
*старший научный сотрудник ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

Историческая обусловленность моделей применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в сфере криминализации института предложения и обещания взятки. В свете международных правовых рекомендаций о приведении в соответствие национального уголовного законодательства о преступлениях коррупционной направленности внимание отечественного законодателя обратилось, прежде всего, к «стержневым» деяниям этой категории посягательств — подкупу и злоупотреблениям влиянием. Положения Конвенции ОЭСР против коррупции (ст. 1) в совокупности содержат рекомендацию о введении в национальное уголовное законодательство таких категорий преступлений, как *обещание и предложение в двух структурно*

сложных блоках: во-первых, обещание и предложение активного и пассивного подкупа в частном и публичном секторах; во-вторых, обещание и предложение выгод в целях получения каких-либо преимуществ в результате злоупотреблений служебным и должностным положением.

Безусловно, справедливо звучит приведенный в науке уголовного права аргумент о том, что названные конвенционные рекомендации о криминализации предложения и обещания взятки ставят перед отечественными политиками вопрос о стадии готовности России в части пересмотра национальной стратегии противодействия коррупции в пользу антикоррупционных стандартов. Однако все же следует отметить забытый почти 150-летний опыт такой криминализации, свидетельствующий об исторической обусловленности законодательного закрепления в российском уголовном законодательстве такого признака объективной стороны взяточничества, как принятие предложения и обещание взятки. К тому же, как отмечал известный русский ученый Н.Д. Сергиевский: «...наука уголовного права не может ограничиться одним действующим уголовным законом, оставив в стороне его прошлое, его историю. Проследив происхождение известного института или законоположения, мы узнаем те условия, которые породили его и которые влияли на его развитие; зная это, мы имеем возможность оценить его современное значение, иначе говоря, мы получаем возможность решить: должно ли быть это законоположение сохранено, или оно должно уступить место другому... Историческое направление ведет за собою не регресс уголовного законодательства, не возвращение к старым формам, а наоборот, оно есть необходимое условие прочного прогресса...».

Рассмотрение в исторической ретроспективе норм русского уголовного законодательства XIX — начала XX в. об ответственности за должностные и служебные преступления говорит об исключительном внимании законодателя к криминализации способов взяточничества (как преступления против государственной и общественной службы) и служебного подкупа (как преступления против порядка управления), в том числе их предложения и обещания. Например, в силу положений ст. 372–382 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. юридическая природа взяточничества не изменялась и тяжесть преступления не смягчалась: 1) когда деньги, вещи и иные блага были только *обещаны* чиновнику, как посулы, однако в таком случае учитывалось «последовало ли в деле послабление закона» именно в результате взятки либо она не являлась «побуждением к тому»; 2) когда сумма подаренных или *обещанных* денег, вещей и

иных благ была незначительной; 3) когда взятки переданы чиновнику не прямо, а через посредника под предлогом какой-либо мнимой законной и благовидной сделки (под предлогом проигрыша, продажи, мены и пр.).

Таким образом, Уложение о наказаниях признавало преступлением *принятие* подарка или только *обещания* его в целях послабления силы закона в будущем независимо от размера и свойства подарка, от принятия его непосредственно или через посредников (содействующих и подставных лиц), открыто либо в скрытой форме (под прикрытием законной сделки). Криминализация предложения и обещания взятки в ч. 1 ст. 372 Уложения о наказаниях об ответственности за *получение взятки* выражалось в формулировке «если подарок принят или получен *уже после исполнения того, за что он был предназначен*», а в ст. 376 — «получивший взятку равномерно признавался виновным и подвергался определенным за преступления сего рода наказаниям в случаях... когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему по изъявленному им на то желанию и согласию».

Уголовное уложение 1903 г. практически декриминализировало предложение и обещание взятки, во-первых, в составах гл. VI «О неповиновении власти» о служебном подкупе (ст. 149) и подкупе избирателей (ст. 150); во-вторых, в нормах гл. XXXVII «О преступных деяниях по службе государственной и общественной» об ответственности за получение взятки (ст. 656), вымогательство взятки (ст. 657), незаконные поборы (ст. 658) и содействие взяточничеству (ст. 660). Разработчики проекта Уголовного уложения, пытаясь преодолеть неопределенность сложной и подробной системы наказуемости лиходательства в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, выделили в нем отдельный вид — «*покушение на обольщение чиновника честного предложением взяток или иными обещаниями*». Законодателем была оставлена лишь одна норма об ответственности за подкуп присяжных заседателей (в том числе состоящих в списке запасных), содержащая указание на «*принятие предложенной*» ему (или им) *взятки* в качестве оконченного состава преступления (ст. 659).

В апреле 1911 г. Министром юстиции И.Г. Щегловитовым был внесен в Государственную Думу законопроект о «расширении» наказуемости лиходательства. В проекте «продавливался» тот аргумент, что лиходательство как преступное деяние, нарушающее принцип «безвозмездности» служебной деятельности, должно караться независимо от характера будущей деятельности мздоима (законномерной или незаконномерной), а в случае неисполнения обязанностей или злоупотребления властью со стороны должностного лица — как ли-

ходательство наказуемо *пролонгированное* получение платы за *ранее оказанное* содействие. По логике разработчиков законопроекта «цепь» уголовно наказуемых деяний включала «предложение и обещание взятки → оказание необходимых услуг мздоима → получение материальных благ и иной выгоды за постфактум выполненные действия (бездействие) в пользу лиходателя». Таким образом, в законопроекте наряду с непосредственными дачей или получением взятки были установлены пределы наказуемости «*обещания, предложения и доставления какой-либо выгоды*»:

во-первых, за лиходательство с целью склонения мздоима к неисполнению установленной законом обязанности, злоупотребление властью или в качестве платы за уже допущенные злоупотребления и неисполнение обязанностей;

во-вторых, за лиходательство с целью склонить члена какого-либо собрания или присяжного заседателя к голосованию, выгодному лиходателю;

в-третьих, за посредничество при лиходательстве.

По смыслу законопроекта обозначенные случаи лиходательства с целью склонения к выполнению или воздержанию от выполнения служебного действия без установленных законом служебных обязанностей должны были подвергаться *уголовному преследованию лишь при фактическом доставлении «подарка» или «выгоды»*.

Как и в современной литературе, мнения дореволюционных исследователей о криминализации предложения и обещания взятки не отличались единством, несмотря на положительное решение этого вопроса законодателем. Например, В.Н. Ширяев, признавая неполноту и неточность определения взяточничества, приведенного Н.А. Неклюдовым, полагал, что предложение и обещание взятки может быть признано оконченным с момента их *доведения до сведения мздоима*, соответственно, установления факта непосредственного согласия на принятие поступившего предложения или обещания не требуется. А.Я. Эстрин, опираясь на сравнительно-правовое исследование опыта уголовного законодательства зарубежных государств в части криминализации предложения и обещания взятки, констатировал, что обещание взятки следует рассматривать как случаи продолжаемого преступления, в котором сохраняется единый умысел и изменяются только формы проявления взаимоотношений между взятодателем и взятополучателем, таким образом, подлежит распространению принцип *Mutatis Mutandis* с вытекающими из него поправками на правила квалификации продолжаемых преступлений.

Резюмируя приведенные суждения можно заключить, что рекомендуемая в Конвенции ОЭСР криминализация предложения и обещания взятки в российском уголовном законодательстве *детерминируется исторической обусловленностью*, подкрепляется некогда существовавшими законодательными положениями и теоретическими разработками. С учетом этого обстоятельства нельзя безапелляционно констатировать новаторский характер модернизации современного отечественного уголовного законодательства в этой сфере.

При положительном решении вопроса о криминализации в российском уголовном законодательстве предложения и обещания взятки либо о злоупотреблении должностными (или служебными) полномочиями необходимо осознавать комплексный характер таких изменений. Речь должна идти не о новой редакции одной или двух норм УК РФ (например, о даче и получении взятки), а об *институте уголовной ответственности за предложение, обещание определенных преимуществ, включающем в свою структуру совокупность обособленных разнообъектных норм Особенной части УК РФ, законодательная конструкция которых предполагает ответственность за дачу или получение благ, выгод и преимуществ либо злоупотребление положением и превышение полномочий для их приобретения*.

Полагаем, здесь можно обозначить такие блоки преступных посягательств, как:

1) преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ: ст. 184 «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса»);

2) преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ: ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», ст. 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами», ст. 203 «Превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей», ст. 204 «Коммерческий подкуп»);

3) преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ: ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 285.3 «Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений», ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки»);

4) преступления против правосудия (гл. 31 УК РФ: ст. 309 «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу»).

Оговоримся, Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» «возродил» жизнь уголовно-правовой нормы, устанавливающей ответственность за посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ). Применительно к генезису развития отечественного уголовного законодательства в сфере борьбы с должностными преступлениями коррупционной направленности криминализация посредничества во взяточничестве не является новеллой. Например, уголовная ответственность за данное деяние регламентировалась в Судебниках 1497 г. (ст. 38) и 1550 г. (ст. 32), Уложении о наказании уголовном и исправительном 1845 г. (ст. 380), Уголовном уложении 1903 г. (ст. 659), Декрете СНК от 16 августа 1921 г. «О борьбе со взяточничеством» (ст. 3), УК РСФСР 1926 г. (ст. 118) и УК РСФСР 1960 г. (ст. 174.1 УК РСФСР).

Небезынтересно отметить, что в ч. 5 ст. 291.1 УК РФ ответственность за *предложение и обещание посредничества во взяточничестве* находит легальное закрепление и, как ни странно, по мнению законодателя, в отличие от ст. 290 и 291 УК РФ, не требует квалификации как неоконченное преступление. В этом случае: а) ставится под сомнение соблюдение принципа системности уголовного законодательства (с учетом разного подхода в криминализации деяний, приводящих по сути к одному результату — реализации коррупционного соглашения между взяткодателем и взяткополучателем); б) нарушаются критерии соразмерности наказания (если взять за отправную точку правила квалификации неоконченных преступлений, возникает ситуация, когда наказание за обещание и предложение посредничества во взяточничестве может превышать максимальные пределы санкций за приготовление к получению и даче взятки, совершенное путем ее предложения и обещания).

Важно не забывать и о том, что любому сознательному предложению и обещанию выгод, благ или преимуществ корреспондирует *сознательное согласие* с предложением и обещанием предоставить либо принять оговариваемые выгоды, блага, преимущества или же оказывать посредничество в этом вопросе. В современной юридической литературе проблемный, на наш взгляд, вопрос о криминализации наряду с предложением и обещанием еще и согласия на полу-

чение предмета преступления затрагивается весьма редко. Вместе с тем ретроспективный анализ дореволюционного законодательства и доктрины уголовного права периода XIX — начала XX в. об ответственности за должностные и служебные преступления позволяет констатировать высокую степень его проработки. В частности, глубокие суждения по этому поводу имелись как в научных трудах, так и в комментариях к уголовному законодательству. В целом объективная сторона согласия на предложение и обещание коммерческого подкупа, дачи взятки, получения взятки, посредничества во взяточничестве и злоупотреблений должностными (служебными) полномочиями может быть выражена: 1) путем активного действия по принятию обещанного или предложенного предмета (благо принято); 2) посредством бездействия в получении соответствующего предмета (благо не возвращено).

С учетом придания *согласию* принять предложенное либо обещанное «подношение» характера криминообразующего признака либо его полное «игнорирование» в структуре состава преступления можно определить *три модели криминализации предложения и обещания* взятки либо злоупотреблений полномочиями и признания их окончательными на более ранней либо более поздней стадии преступной деятельности:

1) модель уголовно-правовой нормы, включающая указание на двустороннее соглашение принятия предложения и обещания между взяткодателем и взятокополучателем, взяткодателем и посредником, взятокополучателем и посредником (иными словами, наличие всех элементов сделки — акцепта, оферты и единого умысла на реализацию условий сделки или посредничества в ней). К слову сказать, этот путь криминализации предложения и обещания взятки был избран в *Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.* в нормах об ответственности за получение взятки (ст. ст. 376) и в *Уголовном уложении 1903 г.* — в составе взяточничества присяжных заседателей (ст. 659).

Однако при таком подходе все же возможны случаи квалификации предложения и обещания со ссылкой на ч. 2 ст. 30 УК РФ (приготовление к преступлению). Например, как неоконченное преступление будет расцениваться выраженная в одностороннем порядке готовность субъекта к предложению и обещанию взятки, злоупотреблению и посредничеству без согласия на то другой стороны предполагаемой коррупционной сделки. Возможно, именно из этой посылки исходили разработчики проекта Уголовного уложения 1903 г., предложившие выделить самостоятельный вид взяточничества —

«покушение на оболщание чиновника честного предложением взятки или иными обещаниями» (ст. 107 проекта);

2) модель уголовно-правовой нормы, построенная с учетом возможности квалификации как окончченного преступления «одностороннего» предложения и обещания готовности дать или принять выгоды, преимущества и иные блага за оказание определенных услуг и злоупотреблений полномочиями. Это деяние предполагает формальную конструкцию состава преступления, когда для признания преступления окончченным достаточно наличия одного элемента — выраженного в доступной форме предложения или обещания взятки. Такой вариант криминализации уже используется в УК РФ при определении оснований ответственности за предложение и обещание посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 291.1). Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и иных коррупционных преступлениях» четко оговаривается, что *обещание или предложение* посредничества во взяточничестве считается окончченным преступлением с момента совершения лицом действий (бездействия), направленных на доведение до сведения взяткодателя и (или) взяткополучателя информации о своем намерении стать посредником во взяточничестве (абз. 1 п. 26);

3) смешанная модель уголовно-правовой нормы об ответственности за предложение и обещание взятки, предполагающая построение по типу усеченного состава преступления с учетом одного из критериев:

а) придание *согласию* статуса криминообразующего признака в квалификации предложения и обещания как окончченного преступления либо неоконченного преступления зависит от вида преступления (например, в составе получения взятки такой способ присутствует, а в составе дачи взятки он не обозначается в диспозиции уголовно-правовой нормы). Такая модель криминализации предложения и обещания взятки присутствует в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 г. № 787-ІQ, согласно ст. 311.1 которого для признания получения взятки (пассивного взяточничества) окончченным необходимо непосредственное «*принятие предложения или заверения об этом лично или через посредника, для себя либо третьих лиц*» материальных и иных благ, льгот или привилегий за какие-либо действия (бездействие), связанные с исполнением служебной обязанности (полномочий) должностного лица, равно за общее покровительство или попустительство по службе». Однако в соответствии со ст. 312.1 УК для признания окончченным дачи взятки (активного взяточничества) *достаточно лишь «предложения» и «заверения»*

должностного лица прямо или косвенно, лично или через посредника о передаче ему самому либо третьим лицам материальных и иных благ, льгот или привилегий за совершение какого-либо действия либо отказ в совершении такого действия, связанного с исполнением служебной обязанности (полномочий);

б) установление согласия на получение предложения и обещания взятки как альтернативного способа их совершения наряду с односторонним волеизъявлением взяткодателя, взяткополучателя или посредника (например, через широко употребляемую в УК РФ категорию «а равно»). Аналогичный критерий используется в *Уголовном кодексе Республики Молдова от 18 апреля 2002 г. № 985-XV*. На основании ст. 333 получение взятки признается оконченным с момента: 1) *притязания на получение*; 2) *согласия принять или принятия* лично или через посредника, арбитром, избранным или назначенным для разрешения какого-либо спора путем арбитража, лицом, управляющим коммерческой, общественной или иной негосударственной организацией либо работающим для такой организации, участником спортивного мероприятия или мероприятия, предложенного для заключения пари, не полагающихся ему имущества, услуг, преимуществ или выгод в любой форме, для себя или для другого лица, *а равно*: 3) *принятия предложения или обещания* такового за выполнение или невыполнение либо затягивание или ускорение выполнения действия, входящего в его служебные обязанности, или в нарушение своих обязанностей, а также в рамках спортивного мероприятия или мероприятия, предложенного для заключения пари.

Приведенные модели уголовно-правовых норм об ответственности за предложение и обещание взятки не претендуют на истину в последней инстанции. Возможно, наш законодатель выберет иной путь имплементации Конвенции ОЭСР против коррупции в данной сфере. Но по аналогии с дореволюционным периодом наука уголовного права уже «интуитивно» готова к горячей полемике о криминализации предложения и обещания взятки.

Историческая обусловленность моделей применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в сфере модернизации уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве. Одним из основных направлений изменения российского уголовного законодательства в целях выполнения конвенционных обязательств является криминализация посредничества во взяточничестве вне зависимости от определения категории тяжести преступления и размера взятки.

Изучение истории развития российского уголовного законодательства показало, что применительно к взяточничеству термин «по-

средничество» стал выделяться в Уголовных кодексах РСФСР 1922 г., 1926 г. и 1960 г. Так, в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. ответственность за посредничество, равно как и за получение взятки, укрывательство взятки и за дачу взятки, предусматривалась в одной статье (ст. 114 УК РСФСР), причем посредничество касалось исключительно получения, но не дачи взятки, а признаки посреднической деятельности в уголовном законе не раскрывались. Вместе с тем не оговаривался и минимальный размер взятки, посредничество в даче которой становилось уголовно наказуемым.

В УК РСФСР 1926 г. ответственность за дачу взятки и посредничество во взяточничестве предусматривалась в самостоятельной статье (ст. 118), в которой также не приводилось определение дачи взятки и посредничества во взяточничестве, но содержалось примечание, в котором были определены специальные условия освобождения от уголовной ответственности за дачу взятки и посредничество в совершении этого преступления.

На момент вступления УК РСФСР 1960 г. в силу в его Особенной части ответственность за посредничество во взяточничестве не была закреплена. Уголовная ответственность за соответствующее деяние была введена Законом РСФСР от 25 июля 1962 г., дополнившим данный Кодекс ст. 174.1, однако, в отличие от ранее действовавшего уголовного законодательства, данная статья не предусматривала специальные условия освобождения посредника от уголовной ответственности. При этом в ст. 174.1 УК РСФСР понятие посредничества также не раскрывалось, но подчеркивалась его взаимосвязь не только с дачей, но и с получением взятки и предусматривались квалифицирующие признаки данного преступления в виде неоднократности, совершения «лицом, ранее судившимся за взяточничество, или с использованием служебного положения».

Именно в период действия УК РСФСР 1960 г. посредничество во взяточничестве всесторонне изучалось представителями теории уголовного права и достаточно подробно раскрывалось в разъяснениях Пленума Верховного Суда СССР.

Например, в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 31 июля 1962 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве» указывалось следующее: «посредником является тот, кто, действуя по просьбе или по поручению взяткодателя или взяткополучателя, способствует достижению или осуществлению соглашения о даче получения взятки». Следовательно, посредниками во взяточничестве признавались лица, которые по инициативе взяткодателя или взяткополучателя содействовали достижению ими соглашения о даче

или получении взятки (так называемое интеллектуальное посредничество) либо непосредственно передавали взятку («физическое посредничество»). Учеными в области уголовного права посредничество во взяточничестве понималось именно в приведенном значении.

В УК РФ 1996 г. норма об ответственности за посредничество во взяточничестве отсутствовала вплоть до 2011 г., что в ряде случаев приводило на практике к расширительному толкованию положений ч. 5 ст. 33, предусматривающей исчерпывающий перечень действий пособника преступления, не включающий передачу либо получение предмета взятки или иного преступления. Считаем, что сложившаяся практика не соответствовала принципам законности и справедливости, являя собой применение уголовного закона по аналогии. Данную проблему можно было решить путем расширения законодательного понятия пособничества в преступлении за счет указания на иные действия, способствующие совершению преступления в ч. 5 ст. 33 УК РФ, либо посредством дополнения гл. 30 УК РФ самостоятельной статьей об ответственности за посредничество во взяточничестве, как это было сделано в предыдущих уголовных кодексах РСФСР. Законодатель выбрал второй путь совершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за взяточничество.

В части 1 ст. 291.1 УК РФ посредничество во взяточничестве определено как «непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере».

На основе анализа данного определения можно утверждать, что законодатель не только восполнил правовой пробел в части регламентации уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве, но еще и совместил последнее с понятием пособничества в получении и даче взятки. При этом специальная норма о посредничестве и ином пособничестве во взяточничестве распространяет свое действие лишь на случаи совершения соответствующих действий как минимум в значительном размере, то есть посредничество в виде передачи либо получения предмета взятки в меньшем размере, совершенное по согласованию с взяткодателем либо взяткополучателем, так и осталось вне сферы уголовной ответственности, а иное содействие получению либо даче взятки в незначительном размере может рассматриваться как пособничество таковым и квалифицироваться соответственно по ст. 290 или ст. 291 со ссылкой на ч. 5 ст. 33 УК РФ. Полагаем, что данная позиция законодателя не в полной

мере учитывает положения п. 2 ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции, где говорится о необходимости установления уголовной ответственности за содействие подкупу вне зависимости от его размера.

Выделение самостоятельного состава преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 291.1 УК РФ, в виде обещания или предложения посредничества во взяточничестве представляется нам проявлением криминализации обнаружения умысла или, как максимум, приготовления к посредничеству, причем влекущим наказание более строгое, чем оконченное посредничество во взяточничестве без отягчающих обстоятельств, указанных в ч. 2–4 данной статьи. Установление уголовной ответственности за обещание или предложение посредничества во взяточничестве находится в плоскости антикоррупционных стандартов ОЭСР, однако такое законодательное решение следовало провести в жизнь с учетом требований дифференциации ответственности и необходимости криминализации обещания не только посредничества, но непосредственных передачи или получения предмета незаконного вознаграждения.

Общественная опасность посредничества во взяточничестве обусловлена, прежде всего, его способностью увеличивать число преступлений в виде получения и дачи взятки. Посредничество во взяточничестве упрощает осуществление последнего, может придавать ему обезличенный, анонимный характер, затрудняет выявление действий взяткодателей и взяткополучателей, а также процесс доказывания по соответствующим уголовным делам.

Установление уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве было призвано предупредить разрастание коррупционных связей уже на стадии их возникновения, прервать реализацию умысла на дачу и получение взятки, не допустить перерастание отдельного факта взяточничества в коррупционный промысел, особенно в виде такого его проявления, как деятельность преступных сообществ (преступных организаций) с участием должностных лиц государственных и (или) муниципальных органов власти и учреждений.

Вместе с тем считаем, что при введении в Особенную часть УК РФ самостоятельной статьи об ответственности за посредничество во взяточничестве следовало учитывать системные свойства уголовного законодательства.

Во-первых, целесообразно было ввести уголовную ответственность за посредничество не только во взяточничестве, но и в коммерческом подкупе, поскольку эти явления взаимосвязаны и схожи по объективным и субъективным признакам их составов, требуют

единого комплекса мер по противодействию им. Отличительной чертой УК РФ 1996 г. выступило включение в его Особенную часть гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях» разд. VIII «Преступления в сфере экономики», где ст. 204 предусматривает ответственность за незаконные передачу и получение предмета коммерческого подкупа. При этом в качестве субъекта получения предмета коммерческого подкупа выступает лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой либо иной организации.

Вследствие данных новелл уголовного законодательства множество руководителей и иных управленческих работников государственных и муниципальных унитарных предприятий, ранее рассматривавшихся в качестве должностных лиц и являвшихся субъектами получения взятки, перешли в категорию лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, то есть субъектов получения коммерческого подкупа, поэтому последовательность и системность в противодействии коррупции обуславливают необходимость криминализации посредничества и в деяниях, запрещенных ст. 204 УК РФ.

Во-вторых, не нужно было смешивать посредничество и пособничество в даче и получении взятки, поскольку институт соучастия предполагает уголовную ответственность пособника любого умышленного преступления, при этом строгость наказания за его действия (бездействие) зависит от санкции статьи Особенной части УК РФ, предусматривающей ответственность исполнителя соответствующего уголовно наказуемого деяния.

В-третьих, посредничество во взяточничестве следовало признать уголовно наказуемым независимо от суммы взятки, то есть не связывать преступность данного деяния со значительным размером предмета дачи и получения взятки.

В-четвертых, необходимо было более тщательно сопоставить санкции всех частей ст. 291.1 УК РФ между собой и с санкциями соответствующих частей ст. 290 и 291 с тем, чтобы адекватно учесть общественную опасность предусмотренных в них деяний.

Отметим, что на развитие российского уголовного законодательства определенное воздействие оказал Модельный уголовный кодекс — рекомендательный законодательный акт для Содружества Независимых Государств.

Модельный уголовный кодекс государств — участников СНГ в главе 32 «Преступления против публичной службы» разд. XIII «Пре-

ступления против государственной власти» предусматривает самостоятельную статью об ответственности за посредничество во взяточничестве, приводимую в следующей редакции:

«Статья 307. Посредничество во взяточничестве

1. Способствование взяткополучателю и взяткодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки — преступление небольшой тяжести.

2. То же действие, совершенное:

а) при получении взятки заведомо группой публичных служащих, действующих по предварительному сговору;

б) при получении взятки в крупном размере — преступление средней тяжести.

3. Посредничество при получении взятки публичным служащим, занимающим ответственную государственную должность, — тяжкое преступление.

Примечание. Лицо, виновное в посредничестве во взяточничестве, а равно соучастник в даче взятки или в получении взятки освобождаются судом от наказания, если они добровольно сообщили органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о совершенном преступлении».

Сопоставление положений ст. 307 Модельного кодекса и ст. 291.1 УК РФ позволило выделить следующие их различия:

1) в ст. 307 Модельного кодекса предусмотрен один основной состав преступления, тогда как в ст. 291.1 УК РФ — два основных состава в виде посредничества во взяточничестве (ч. 1) и обещания или предложения посредничества во взяточничестве (ч. 2);

2) в ч. 1 ст. 307 Модельного кодекса посредничество во взяточничестве определяется как способствование взяткодателю и взяткополучателю, то есть посредник должен помогать и той и другой сторонам взяточничества, тогда как в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ говорится о способствовании взяткодателю и (или) взяткополучателю, а значит, посредник может содействовать какой-либо одной либо двум сторонам взяточничества;

3) в ч. 1 ст. 307 Модельного кодекса приводится более обобщенное определение посредничества во взяточничестве в виде способствования взяткополучателю и взяткодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки, а в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ данная формулировка дополняется указанием на одну из форм данного посредничества — непосредственную передачу взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя;

4) в отличие от ч. 1 ст. 291.1 УК РФ в ч. 1 ст. 307 Модельного кодекса не содержится указание на размер взятки;

5) если ч. 1 ст. 307 Модельного кодекса относит посредничество во взяточничестве без отягчающих обстоятельств к категории преступлений небольшой тяжести, то ч. 1 ст. 291.1 УК РФ — к преступлениям средней тяжести (наказывается вплоть до пяти лет лишения свободы);

6) ст. 307 Модельного кодекса состоит из трех частей, при этом в ее ч. 2 указываются такие квалифицирующие признаки, как посредничество при получении взятки заведомо группой публичных служащих, действующих по предварительному сговору (п. «а») и при получении взятки в крупном размере (п. «б»), а в ч. 3 — посредничество при получении взятки публичным служащим, занимающим ответственную государственную должность; тогда как ст. 291.1 УК РФ включает в себя пять частей, при этом квалифицирующие (особо квалифицирующие) признаки представлены в большем количестве и содержатся в ч. 2—4: посредничество во взяточничестве за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) или с использованием своего служебного положения (ч. 2); совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой — в крупном размере (ч. 3); в особо крупном размере (ч. 4);

7) как и в отношении основного состава посредничества во взяточничестве, так и квалифицированных (особо квалифицированных) его видов российский законодатель предусматривает более строгое наказание, чем в рекомендательных положениях ст. 307 Модельного кодекса;

8) примечание к ст. 307 Модельного кодекса относится к лицу, виновному в посредничестве во взяточничестве, а равно к соучастнику в даче взятки или в получении взятки, то есть посредник не рассматривается как соучастник во взяточничестве, при этом освобождение судом от наказания осуществляется, если данные лица добровольно сообщили органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о совершенном преступлении, а в примечании к ст. 291.1 УК РФ говорится только о лице, являющемся посредником во взяточничестве, которое освобождается не от наказания, а от уголовной ответственности, причем не только судом, при обязательном наличии не одного, а двух специальных условий: активное содействие раскрытию и (или) пресечению преступления и добровольное сообщение органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве.

Считаем, что положение, закрепленное в п. 2 ст. 1 Конвенции ОЭСР, вовсе не указывает на необходимость создания самостоятельных норм об ответственности за те или иные виды соучастия в даче или получении взятки, а обязывает государства принимать законодательные меры, направленные на то, чтобы данные виды не оставались вне сферы уголовной ответственности. То есть если содействие взяточничеству охватывается функциями организатора, подстрекателя или пособника, предусмотренными ч. 3, 4 и 5 ст. 33 УК РФ, то соответствующие виды соучастия рассматриваются как уголовно наказуемые деяния, что согласуется с данным положением рассматриваемой Конвенции. При этом единственной разновидностью существенного содействия совершению получения и дачи взятки, не охватываемой институтом соучастия в преступлении, на наш взгляд, является посредничество в таких общественно опасных действиях, заключающееся в фактической передаче предмета взятки по поручению или с согласия взяткополучателя или взяткодателя. Считаем, что именно такое посредничество и должно было найти свое отражение на уровне самостоятельной статьи гл. 30 УК РФ.

Сравнительный анализ зарубежного уголовного законодательства об ответственности за посредничество во взяточничестве позволяет выделить две формы уголовно-правового запрета данного деяния: 1) в качестве конкретного преступления, отраженного в диспозиции самостоятельной нормы Особенной части уголовного закона; 2) в качестве разновидности пособнических действий, подпадающих под абстрактную формулировку наподобие «иного содействия совершению преступления», то есть как вид соучастия, определенный в норме Общей части уголовного закона и распространяющийся не только на посредничество во взяточничестве, но и на любое другое умышленное преступление.

Полагаем, в УК РФ не следует расширять понятие пособничества, особенно за счет указания на любое содействие преступлению, так как на практике это может привести к увеличению числа фактов объективного вменения и привлечения к уголовной ответственности за малозначительные деяния. Кроме того, наличие самостоятельной статьи Особенной части УК РФ об ответственности за посредничество во взяточничестве имеет и предупредительный эффект, информируя всех граждан о том, что содействие взяточничеству является преступлением.

§ 3. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ОЭСР В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Федоров,
*заместитель Председателя Следственного комитета
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Конвенция ОЭСР против коррупции не является документом прямого действия. Для выполнения требований этой Конвенции необходимо принятие национальных законодательных актов, соответствующих антикоррупционным стандартам, закрепленным в этом международном договоре.

Таким образом, при оценке выполнения Конвенции ОЭСР против коррупции государствами-участниками ключевым является вопрос о соответствии национального законодательства стандартам (положениям) этой Конвенции.

Соответственно перспективы применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве Российской Федерации связаны с прохождением ею первых фаз оценок, в ходе которых Рабочей группой дается анализ соответствия российского антикоррупционного законодательства и практики его применения положениям Конвенции ОЭСР против коррупции и взаимосвязанных с ней актов.

По итогам первой фазы оценки российского законодательства, как ранее отмечалось, уже получены рекомендации уголовно-правового характера. Рассмотрим подробнее основные направления применения антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве Российской Федерации, которые можно определить с учетом этих рекомендаций:

1. Криминализация обещания и предложения взятки. Конвенция ОЭСР против коррупции рассматривает подкуп как предложение, обещание или предоставление иностранному должностному лицу неправомερных преимуществ.

На первый взгляд вопрос о криминализации обещания и предложения взятки в Российской Федерации давно решен через определение стадий совершения преступления — приготовление к преступлению и покушение на преступление.

Согласно ст. 30 УК РФ приготовлением к преступлению признается приискание, изготовление или приспособление лицом средств или орудий преступления, приискание соучастников преступления или орудий совершения преступления, сговор на совершение преступления либо иное умышленное создание условий для совершения преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам. Покушением на преступление признаются умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам.

Однако в соответствии с ч. 2 ст. 30 УК РФ уголовная ответственность может наступать за приготовление только к тяжкому преступлению, то есть к преступлению, минимальное наказание за которое превышает пять лет лишения свободы.

В то же время по ч. 1 ст. 291 УК РФ дача взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника наказывается лишением свободы на срок до двух лет, а по ч. 2 ст. 291 УК РФ те же деяния, совершенные в значительном размере¹, наказываются лишением свободы на срок до трех лет.

Таким образом, приготовление к даче взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника в размере менее значительного в Российской Федерации не признается преступлением, что вступает в противоречие со ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции, не содержащей ограничений по размеру подкупа.

Кроме того, применительно к рассматриваемой ситуации понятия «предложение» и «обещание», на наш взгляд, не тождественны понятиям «приготовление» и «покушение».

Предложение дать взятку применительно к Конвенции ОЭСР против коррупции обычно трактуется как сообщение лица о том, что оно готово дать взятку. Не во всех случаях исходя из конкретных обстоятельств дела такое сообщение можно рассматривать как приготовление к совершению преступления. В российском уголовном праве подобного рода сообщения при определенных обстоятельствах могут рассматриваться как обнаружение умысла, что не является стадией совершения преступления.

¹ Значительным размером взятки в настоящей статье признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающая 25 тыс. руб.

Это подтверждается и судебной практикой. Так, в п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» разъясняется, что «не может быть квалифицировано как покушение на дачу или получение взятки либо на коммерческий подкуп высказанное намерение лица дать (получить) деньги, ценные бумаги, иное имущество либо предоставить возможность незаконно пользоваться услугами материального характера в случаях, когда лицо для реализации высказанного намерения никаких конкретных действий не предпринимало»¹.

В отличие от российского законодательства Конвенция ОЭСР против коррупции рассматривает обнаружение умысла в виде сообщения о готовности дать взятку иностранному должностному лицу как оконченное преступление.

Отличие предложения от обещания дать взятку по Конвенции ОЭСР против коррупции заключается в том, что обещание — это не сообщение о готовности дать взятку, а ситуация, при которой взяткодатель договаривается с иностранным должностным лицом о даче взятки (например, когда взяткодатель дает согласие на просьбу иностранного должностного лица о даче взятки). С позиции российского законодательства в зависимости от ситуации такие действия могут рассматриваться как приискание соучастников преступления, сговор на совершение преступления либо иное умышленное создание условий для совершения преступления, то есть как приготовление к совершению преступления.

Согласно Конвенции ОЭСР против коррупции если обещание взятки предусматривает договоренность с должностным лицом, то предложение и предоставление взятки не требуют договоренности между взяткодателем и иностранным должностным лицом.

Что касается покушения на подкуп, то п. 2 Комментария к Конвенции указывает, что государством — участником Конвенции ОЭСР против коррупции покушение на дачу взятки иностранному должностному лицу должно признаваться преступлением в той же мере, в какой является преступлением покушение на дачу взятки национальному должностному лицу данного государства.

Проведенный анализ показывает, что даже по изложенным обстоятельствам может констатироваться отличие российского уголовного законодательства от стандартов Конвенции ОЭСР против коррупции, что потребует в дальнейшем внесения изменений в УК РФ,

¹ БВС РФ. 2000. № 4.

так как ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции предусматривает, что каждое государство — участник этой Конвенции принимает все необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленного предложения, обещания или предоставления любых преимуществ иностранному должностному лицу.

С точки зрения законодательной техники и содержательно это вполне реально. Законодатель уже в ряде случаев признает оконченным преступлением отдельные деяния, являющиеся по сути приговорением к совершению преступления.

Например, собирание сведений, составляющих государственную тайну с целью их передачи иностранной разведке, есть приготовление к совершению преступления, тем не менее законодатель признает такие действия оконченным преступлением в ст. 276 УК РФ, которая определяет шпионаж как передачу, собирание, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну.

Возможно использование указанного подхода и применительно к криминализации предложения, обещания и дачи (предоставления) взятки иностранному должностному лицу.

При этом исходя из зарубежного опыта допустимы два варианта: первый, сохраняющий сложившуюся российскую практику, когда одной статьей предусмотрена ответственность за подкуп как национальных, так и иностранных должностных лиц; второй — когда ответственность за подкуп национальных и иностранных должностных лиц будет предусмотрена разными статьями.

У каждого из этих вариантов есть свои плюсы и минусы, но для решения задачи обеспечения наиболее полного соответствия российского уголовного законодательства Конвенции ОЭСР против коррупции второй вариант представляется предпочтительным.

При этом возможно и использование терминов «предложение» и «обещание», как это имеет место в ч. 5 ст. 291.1 УК РФ, предусматривающей ответственность за «обещание или предложение посредничества во взяточничестве», и в ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ, регулирующей ответственность за незаконные «предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица... иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера».

В то же время вопрос о внесении соответствующих изменений в российское уголовное законодательство имеет не только правовой характер.

Образно говоря, российский законодатель подходит к развилке на пути развития национального законодательства и должен определиться, по какой из двух дорог идти дальше — по пути достижения единообразия со стандартами (положениями) международных договоров без внесения изменений в основополагающие принципы правовых национальных систем либо по пути, который потребует изменения таких принципов.

Некоторыми российскими органами указанные рекомендации зарубежных экспертов и организаций безоговорочно воспринимаются как руководство к действию, в том числе к разработке соответствующих законопроектов, хотя их реализация зачастую разрушает системность российского законодательства¹.

На наш взгляд, развитие событий по такому сценарию является весьма спорным. Следует отстаивать целостность нашей национальной правовой системы, не нарушать принципы соответствующих отраслей права. Никто из зарубежных партнеров не может диктовать, каким должно быть национальное законодательство России, основываясь на своей трактовке международных договоров и собственном понимании практики их применения.

Представляется необходимой выработка четкой и последовательной правовой политики по вопросам реализации нашей страной международных обязательств, в том числе по антикоррупционным конвенциям, и не только ОЭСР.

Это, в частности, касается криминализации отдельных случаев обнаружения умысла, рассмотренных выше, которые в настоящее время в Российской Федерации не признаются даже такой стадией совершения преступления, как приготовление к преступлению.

Как уже отмечалось, одной из особенностей Конвенции ОЭСР против коррупции является то, что в ней весьма мягко закреплены жесткие требования к участникам этой Конвенции.

С одной стороны, этот международный договор направлен на достижение функциональной эквивалентности мер, принимаемых государствами-участниками по установлению ответственности за подкуп должностных лиц иностранных государств без выдвижения требований в отношении однотипности законодательных решений

¹ См. об этом, например: Буранов Г.К. Наказуемость получения и дачи взятки, посредничества во взяточничестве // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 30–32.

или изменения фундаментальных принципов правовой системы конкретной страны.

С другой стороны, невыполнение требований о реализации ряда однотипных решений является препятствием для получения согласия стать участником Конвенции ОЭСР против коррупции либо стать членом ОЭСР.

Таким образом, государство — кандидат на вступление в члены ОЭСР ставится перед выбором: либо дать согласие на изменение национального законодательства (иногда достаточно фундаментального), чтобы пройти необходимые процедуры оценки и получить приглашение стать членом ОЭСР, либо отказаться вносить изменения в национальное законодательство и быть признанным неготовым к вступлению в члены ОЭСР.

2. Криминализация посредничества во взяточничестве. Конвенция ОЭСР против коррупции устанавливает необходимость криминализации (признания уголовно наказуемым преступлением) подкупа иностранных должностных лиц любым лицом прямо или через посредников, констатируя при этом, что соучастие, включая подстрекательство, содействие и пособничество, равно как и санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица, является уголовно наказуемым деянием.

Таким образом, из Конвенции ОЭСР против коррупции следует, что подкуп может осуществляться в двух формах: прямой (подкуп осуществляется непосредственно взятодателем) и косвенной (подкуп осуществляется взятодателем через посредника).

В российском законодательстве понятие посредничества во взяточничестве определено в ст. 291.1 УК РФ, согласно которой посредничество во взяточничестве есть непосредственная передача взятки по поручению взятодателя или взятополучателя либо иное способствование взятодателю и (или) взятополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки.

Наказание за посредничество во взяточничестве установлено в ст. 291.1 УК РФ, ч. 5 которой также предусматривает ответственность за обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

В то же время при сопоставлении с положениями Конвенции ОЭСР против коррупции возникают вопросы относительно достаточности ст. 291.1 УК РФ в действующей редакции для реализации антикоррупционных стандартов, установленных этой Конвенцией.

Так, Конвенция ОЭСР против коррупции определяет предмет взятки (подкупа) как любые предложенные, обещанные или предоставленные неправомерные имущественные или иные преимущест-

ва. При этом стоимостная оценка предмета взятки не имеет значения для признания соответствующего деяния уголовно наказуемым преступлением.

Соответственно и посредничество в любой взятке независимо от стоимостной оценки ее предмета должно признаваться уголовно наказуемым преступлением.

В то же время ст. 291.1 УК РФ устанавливает ответственность за посредничество во взяточничестве лишь в значительном размере и более крупных размерах, что вызывает вопросы в части соответствия такого подхода положениям Конвенции ОЭСР против коррупции.

Кроме того, как уже отмечалось, в соответствии с ч. 2 ст. 30 УК РФ уголовная ответственность может наступать за приготовление только к тяжкому преступлению, то есть к преступлению, минимальное наказание за которое превышает пять лет лишения свободы.

Отсюда следует вывод, что посредничество в приготовлении к даче взятки (подкупу) иностранного должностного лица, когда такое деяние подпадает под признаки преступлений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 291 УК РФ и не относящихся к категории тяжких, не будет признаваться уголовно наказуемым деянием, что может расцениваться как противоречие ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции, не содержащей ограничений по размеру подкупа.

3. Криминализация обещания, предложения или предоставления неправомерных неимущественных преимуществ иностранному должностному лицу. Статья 1 Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом предусматривает в том числе, что каждое государство — участник этой Конвенции принимает все необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленного предложения, обещания или предоставления любых неправомерных неимущественных преимуществ иностранному должностному лицу.

Согласно действующему российскому законодательству предметом взятки могут быть «деньги, ценные бумаги, иное имущество либо незаконное оказание услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав» (ст. 290 УК РФ). Аналогично в ст. 19.28 КоАП РФ определен и предмет незаконного вознаграждения от имени юридического лица.

Судебная практика также исходит из того, что предмет взятки (подкупа) может иметь только «материальный» характер. Так, п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» разъясняет, что «по смыслу закона предметом взятки или коммерческого подкупа наряду с деньгами, ценными бумагами

и иным имуществом могут быть выгоды или услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и т.п.). Под выгодами имущественного характера следует понимать, в частности, занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами. Указанные выгоды и услуги имущественного характера должны получить в приговоре денежную оценку».

Таким образом, имеет место явное различие между определением предмета подкупа в российском уголовном законодательстве и в Конвенции ОЭСР против коррупции, где предмет подкупа определяется как неправомерное преимущество. При этом согласно Конвенции ОЭСР против коррупции неправомерное преимущество может быть как материальным (имеющим денежную оценку), так и нематериальным (не имеющим денежной оценки).

Согласно п. 5 Комментария к Конвенции понятие «иные неправомерные преимущества» относится к чему-либо, на что соответствующая компания не имела очевидных прав. Например, это может быть разрешение на работу завода, не отвечающего установленным законом требованиям.

Кроме того, согласно п. 7 Комментария к Конвенции преступление (подкуп иностранного должностного лица) признается совершенным независимо от стоимости полученного им неправомерного преимущества. В изданиях ОЭСР приводятся следующие примеры услуг нематериального характера: сексуальные услуги; место в бесплатной школе для ребенка должностного лица; предоставление авторских прав; членство в элитном клубе; назначение на политическую должность; повышение по службе.

Учитывая положения Конвенции ОЭСР против коррупции и сложности, зачастую возникающие при квалификации взяточничества, иногда определить денежную оценку предмета взятки не представляется возможным, целесообразно внесение изменений в УК РФ и КоАП РФ, расширяющих понятие предмета взятки (подкупа, вознаграждения) за счет нематериальных преимуществ (выгод неденежного характера).

Доказывать факт предложения, обещания или предоставления нематериальных преимуществ (выгод) достаточно сложно, но это не повод отказываться от признания подкупом (дачей взятки) деяния, когда предметом подкупа является нематериальное преимущество.

Для объективной оценки ситуации необходимо отметить, что имеет место практика, когда в случае совершения должностным лицом неправомερных действия или бездействия за приобретение им каких-либо нематериальных благ в личных интересах такое лицо может быть привлечено к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями по ст. 285 УК РФ, диспозиция которой сформулирована следующим образом:

«Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства».

В то же время лицо, предоставившее нематериальные блага за совершение неправомερных действия или бездействие, может быть привлечено к ответственности как соучастник преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ.

Но это, на наш взгляд, вынужденная мера, обусловленная отсутствием указания на нематериальные предметы взятки в диспозиции ст. 291 УК РФ.

То, что злоупотребление служебным положением может быть совершено из корыстной (имея в виду материальные блага) или иной (имея в виду иные — нематериальные блага) личной заинтересованности, по нашему мнению, подтверждает возможность включить нематериальные преимущества (выгоды неденежного характера) в предмет взятки.

Однако при этом следует учитывать, что признание предметом взятки неправомερных неимущественных преимуществ потребует изменения подходов к определению размеров взятки, что является основанием для квалификации соответствующих деяний по ст. 291 и ст. 291¹ УК РФ:

- ч. 1 ст. 291 (простая дача взятки);
- ч. 2 ст. 291 (дача взятки в значительном размере), ч. 1 ст. 291.1 (посредничество во взяточничестве в значительном размере);
- ч. 4 ст. 291 (дача взятки в крупном размере), ч. 3 ст. 291.1 (посредничество во взяточничестве в крупном размере);
- ч. 5 ст. 291 (дача взятки в особо крупном размере), ч. ст. 291.1 (посредничество во взяточничестве в особо крупном размере).

Основанием для определения размера взятки по ст. 290, 291 и 291.1 УК РФ является примечание к ст. 290 УК РФ, согласно которому для этих статей значительным размером взятки признается сумма денег,

стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающая 25 тыс. руб., крупным размером взятки — превышающая 150 тыс. руб., особо крупным размером взятки — превышающая 1 млн руб.

Потребуется выработка критериев для определения размеров взятки, предметом которой являются неправомерные неимущественные преимущества.

4. Установление сроков давности, достаточных для расследования и судебного преследования подкупа иностранных должностных лиц. Как уже было отмечено, по ч. 1 ст. 291 УК РФ дача взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника наказывается лишением свободы на срок до двух лет, а по ч. 2 ст. 291 УК РФ те же деяния, совершенные в значительном размере¹, наказываются лишением свободы на срок до трех лет.

Таким образом, указанные преступления относятся российским законодательством к преступлениям небольшой тяжести, и срок давности по ним составляет два года после совершения преступления.

Согласно части 3 ст. 291 УК РФ дача взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) наказывается лишением свободы на срок до восьми лет, и это преступление относится к категории тяжких, срок давности по которым составляет десять лет после совершения преступления.

По части 4 ст. 291 УК РФ максимальное наказание составляет 10 лет лишения свободы (тяжкое преступление), а по ч. 5 ст. 291 УК РФ — 12 лет лишения свободы (особо тяжкое преступление).

В Конвенции ОЭСР против коррупции (ст. 6) содержится требование о том, чтобы срок давности в отношении подкупа иностранного должностного лица был достаточным для расследования и судебного преследования этого деяния.

При этом Конвенция ОЭСР против коррупции не делает исключений применительно к требованию об установлении достаточного для расследования и судебного рассмотрения срока давности исходя из размера подкупа (взятки), материального или нематериального характера предмета взятки, а также за совершение такого рода дей-

¹ Значительным размером взятки в настоящей статье признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера иных имущественных прав, превышающая 25 тыс. руб.

ствий (бездействие) — заведомо незаконных или выполняемых в рамках закона.

Таким образом, подлежит изучению вопрос о достаточности сроков давности подкупа иностранных должностных лиц, ответственность за который предусмотрена ч. 1 и ч. 2 ст. 291 УК РФ, в зависимости от результатов которого будет сделан вывод о том, требуется ли для применения антикоррупционных стандартов ОЭСР внесение изменений в уголовное законодательство Российской Федерации.

Увеличение сроков давности возможно двумя путями: а) классическим — путем увеличения сроков наказания в виде лишения свободы за преступления, предусмотренные ч. 1 и ч. 2 ст. 291 УК РФ; б) «инновационным» — путем дополнения ст. 291 УК РФ примечанием, устанавливающим иные сроки давности для подкупа иностранных должностных лиц без изменения санкций, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 291 УК РФ.

Вопрос о сроках давности касается и ответственности (в Российской Федерации на данный момент — административной ответственности) юридических лиц за подкуп иностранных юридических лиц. Согласно ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», не может быть вынесено по истечении шести лет со дня совершения такого административного правонарушения.

Оценивая возможные варианты изменения российского уголовного законодательства в указанной части с учетом антикоррупционных стандартов ОЭСР, следует иметь в виду, что меры наказания имеют значение не только для определения сроков давности, но и исходя из антикоррупционных стандартов ОЭСР должны быть достаточно суровыми, эффективными и пропорциональными для того, чтобы оказывать необходимое сдерживающее воздействие, а также обеспечивать требования об оказании взаимной правовой помощи и экстрадиции, так как в ряде стран такие требования могут иметь место только по делам о наказываемых наиболее строго преступлениях (тяжких и особо тяжких).

5. Исключение из уголовного законодательства обстоятельств, позволяющих освобождать от ответственности за подкуп иностранных должностных лиц. В настоящее время ст. 291 УК РФ «Дача взятки» имеет примечание, согласно которому «лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица,

либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело».

Схожее примечание имеет и ст. 291.1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве», согласно которому «лицо, являющееся посредником во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности, если оно после совершения преступления активно способствовало раскрытию и (или) пресечению преступления и добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве».

В то же время Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок исходя из системного толкования положений Конвенции ОЭСР против коррупции считает такого рода примечания не соответствующими Конвенции.

Во-первых, для криминализации подкупа иностранного должностного лица не имеет значения, было ли со стороны подкупаемого иностранного должностного лица вымогательство взятки или нет.

Во-вторых, деятельное раскаяние (когда взяточдатель активно способствовал раскрытию и (или) расследованию преступления либо после совершения преступления добровольно сообщил о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело) имеет место уже после совершения преступления и может рассматриваться применительно к подкупу иностранного должностного лица только как обстоятельство, смягчающее наказание.

В Российской Федерации ст. 61 УК РФ относит к обстоятельствам, смягчающим наказание, явку с повинной, активное содействие раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления.

Доводы Рабочей группы понятны, но не бесспорны. Появление вышеприведенных примечаний к ст. 291 и 291.1 УК РФ обусловлено тем, что коррупция относится к латентным преступлениям, которые очень сложно выявить. Освобождение от ответственности способствует тому, чтобы взяточдатели сообщали о совершенных ими преступлениях и активно участвовали в изобличении и привлечении к ответственности взяточполучателей.

Таким образом, вопрос об исключении из уголовного законодательства обстоятельств, изложенных в примечаниях к ст. 291 и 291.1 УК РФ и позволяющих освобождать от ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, требует дополнительного изучения и согласования с Рабочей группой.

6. О получении взятки третьим лицом. У членов Рабочей группы остаются сомнения относительно соответствия российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР против коррупции еще по ряду позиций, например в части криминализации взятки, которая получается третьим лицом.

Согласно требованиям ст. 1 Конвенции ОЭСР против коррупции каждое государство-участник принимает необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленное предложение, обещание или предоставление любых неправомερных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица (any person).

В то же время ст. 291 УК РФ устанавливает ответственность за дачу взятки иностранному должностному лицу, ничего не говоря о том, что взятка может быть в пользу третьего лица. Статья 290 УК РФ, устанавливающая ответственность за получение взятки должностным лицом, также не содержит такого указания.

Только Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» разъясняет, что «если имущественные выгоды в виде денег, иных ценностей, оказания материальных услуг предоставлены родным и близким должностного лица с его согласия либо если он не возражал против этого и использовал свои служебные полномочия в пользу взяткодателя, действия должностного лица следует квалифицировать как получение взятки».

Экспертами ОЭСР высказаны сомнения в достаточности такого разъяснения для обеспечения реализации соответствующих стандартов Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом по ряду оснований:

1) при определенных ситуациях данное разъяснение может рассматриваться как расширительное толкование закона и во избежание таких ситуаций целесообразно внести соответствующие положения в сам закон;

2) понятие «третье лицо» шире понятия «родные и близкие», из чего следует, что Конвенции ОЭСР против коррупции криминализует более широкий круг деяний, чем УК РФ.

7. О терминологических различиях. Вопрос о терминологии является одним из ключевых при оценке российского законодательства на предмет его соответствия антикоррупционным стандартам ОЭСР.

Так, из вышеприведенных примеров видно, насколько важно уяснение содержания понятий «предложение и обещание» и «приготовление и покушение», «неимущественное преимущество», «третье лицо».

Имеются и другие термины, которые требуют не только раскрытия, но и сопоставления, например «подкуп» и «дача взятки», «незаконное вознаграждение от имени юридического лица».

8. Об уголовно-правовых основаниях оказания международной правовой помощи по делам о подкупе иностранных должностных лиц. Конвенция ОЭСР против коррупции содержит положения, касающиеся взаимной правовой помощи (ст. 9) и экстрадиции (ст. 10).

Однако, как было отмечено в национальных исследованиях, имеются уголовно-правовые препятствия для развития международного сотрудничества в указанной сфере, суть которых сводится к следующему¹: в настоящее время части 1–3 ст. 291, а также ч. 1 и 5 ст. 291.1 УК РФ, предусматривая наказание, связанное с лишением свободы, не указывают нижних пределов санкций, ограничиваясь лишь указанием верхнего предела:

- ч. 1 ст. 291 — до двух лет лишения свободы;
- ч. 2 ст. 291 — до трех лет лишения свободы;
- ч. 1 ст. 291.1 — до пяти лет лишения свободы;
- ч. 5 ст. 291.1 — до семи лет лишения свободы;
- ч. 3 ст. 291 — до восьми лет лишения свободы.

Отсутствие указания нижнего предела санкций в виде лишения свободы в ряде случаев является препятствием для оказания международной правовой помощи по делам указанной категории, включая: выдачу лиц, обвиняемых в совершении подкупа; собрание доказательств за рубежом в порядке оказания взаимной правовой помощи; осуществление уголовного преследования за рубежом по запросам правоохранительных органов; возмещение причиненного ущерба, а также возможной конфискации имущества.

Это следует как из российского законодательства, так и из международных договоров, участником которых является Российская Федерация. Например, согласно ст. 462 УПК РФ Российская Федерация в соответствии с международным договором Российской Федерации или на основе принципа взаимности может выдать иностранному государству иностранного гражданина или лицо без гражданства, находящегося на территории Российской Федерации, для уголовного преследования или исполнения приговора за деяния, которые являются уголовно наказуемыми по уголовному закону Рос-

¹ См. об этом подробнее: Волеводз А.Г. Гуманизация уголовного закона и международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2012. № 3. С. 115–119; Его же. Уголовно-правовые препятствия международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства // Библиотека уголовного права и криминологии. 2013. № 2. С. 164–172.

сийской Федерации и законам иностранного государства, направившего запрос о выдаче лица в случаях, если уголовный закон предусматривает за совершение этих деяний наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года или более тяжкое наказание, когда выдача лица производится для уголовного преследования.

Как видно, в УПК РФ прописано в качестве обязательного условия для оказания правовой помощи, предусмотренной ст. 462 УПК РФ, установление уголовным законом минимального срока лишения свободы свыше одного года.

Таким образом, исполнение запроса о выдаче лица, находящегося на территории Российской Федерации за совершение преступления, соответствующего преступлениям, предусмотренным ч. 1–3 ст. 291, а также ч. 1 и 5 ст. 291.1 УК РФ, согласно ст. 462 УПК РФ невозможно.

Аналогично решается данный вопрос и в Европейской конвенции о выдаче (г. Париж, 13 декабря 1957 г.)¹, в ст. 2 которой закреплено, что договаривающиеся стороны обязуются выдавать друг другу лиц, совершивших преступления, наказуемые на максимальный срок по крайней мере в один год по законодательству запрашивающей стороны и запрашиваемой стороны.

Такое же требование содержится и в ряде договоров Российской Федерации о выдаче с государствами — участниками Конвенции ОЭСР против коррупции.

Например, договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией о выдаче (г. Москва, 14 января 2002 г.)² предусматривает в ст. 2, что в соответствии с этим договором под преступлениями, влекущими выдачу, понимаются деяния, которые по законодательству обеих сторон являются преступлениями и влекут за собой наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание.

Эксперты Рабочей группы также обратили внимание на вышеуказанные обстоятельства и рекомендовали провести дополнительное изучение в ходе второй фазы оценки российского законодательства и практики его применения в части оказания взаимной правовой помощи по уголовным и административным делам, включая случаи обоюдного признания деяния преступлением и отказа от соблюдения банковской тайны.

9. О других вопросах уголовно-правового характера. У экспертов возникли вопросы по поводу эффективности механизма конфиска-

¹ СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2348.

² СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 471.

ции, в том числе применительно к полученной в результате дачи взятки выгоде, а также адекватности стандартам Конвенции ОЭСР против коррупции применения ст. 19.28 КоАП РФ, предусматривающей ответственность юридического лица за незаконное вознаграждение от его имени.

Так, в отношении конфискации, имеющей отношение к подкупу иностранных должностных лиц, Рабочая группа рекомендовала Российской Федерации для обеспечения выполнения требований, изложенных в ст. 3 Конвенции ОЭСР против коррупции, обеспечить наличие мер для физических и юридических лиц, позволяющих выявить, изъять и конфисковать взятки, доходы от взятки или ее эквивалентную стоимость.

Рассмотрев вопросы выполнения требований к бухгалтерской отчетности, Рабочая группа рекомендовала принять меры уголовно-правового характера для обеспечения запрещения сокрытия и фальсификаций в отношении бухгалтерских книг, отчетов, счетов и финансовых отчетов с целью подкупа иностранных должностных лиц или сокрытия такого подкупа, предусмотрев введение эффективных, пропорциональных и сдерживающих санкций в отношении таких фактов сокрытия и фальсификаций.

Высказанные экспертами ОЭСР сомнения в части соответствия российского уголовного законодательства стандартам Конвенции ОЭСР против коррупции и предложения по совершенствованию российского законодательства требуют внимательного рассмотрения.

§ 4. РЕКОМЕНДАЦИИ ОЭСР В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СФЕРЕ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

*А.А. Каширкина,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

*А.Н. Морозов,
ведущий научный сотрудник
Центра сравнительно-правовых исследований ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

Международное право в последние десятилетия меняется чрезвычайно динамично, за прошедшие полвека оно преодолело в своем развитии путь не меньший, а, может быть, даже и больший, чем за

свое многовековое существование. Во многом интенсификация международных отношений, а следовательно, и международного права связана с общими глобалистическими тенденциями, одними из явных показателей которых являются всеобщее ускорение, интернационализация, трансграничное соприкосновение и проникновение. Начало третьего тысячелетия открыло перед человечеством новые горизонты, расширило возможности научно-технического прогресса, в то же время породило и новые проблемы, что объективно вызвало потребность в усовершенствовании действующих механизмов регулирования международных отношений в различных направлениях¹. При этом «международное право не только отражает присущие любому праву характеристики, но обязательно воспроизводит особенности системы, которая вызвала его к жизни, т.е. системы межгосударственных отношений, представляющей собой исторически изменяющуюся субстанцию»². В связи с этим международное право реально оказывается силой, способной и призванной задать правовые векторы развития межгосударственного общения в полном соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права³.

Очевидно, что методологический инструментарий международного права постоянно совершенствуется, активно применяются лучшие доктринальные подходы и разработки. Модернизация и совершенствование самого международного права требует эффективного сближения национальных законодательств для создания единого правового пространства, основанного на общепризнанных принципах и нормах международного права. При этом исследование механизма сочетания гибкости и подвижности в реализации предписаний международных норм, содержащихся в рекомендательных актах, в связи с международно-правовыми обязательствами занимало значительное место в доктрине международного права. Так, И.И. Лукашук, выделяя особый принцип целесообразности или пропорциональности, используемый при определении соотношения правового и неправового регулирования, отмечал, что «создание новых норм права — весьма трудоемкий процесс, а правовое регулирование не

¹ См.: Каширкина А.А. Доктринальные подходы к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 13.

² Капустин А.Я. Международное право и вызовы XXI века // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 7.

³ См.: Каширкина А.А. Указ. соч. С. 13.

отличается гибкостью. Поэтому следует изучать возможность урегулирования более простыми средствами, например резолюцией международного органа или неправовым международным соглашением, договоренностью»¹.

Как отмечают А. Гузман и Т. Мейер, «“мягкое” право исторически было низведено на периферию академического дискурса международного права, несмотря на его роль и значение в практике государств. Это, пожалуй, связано с тем, что в “мягком” праве никто не видел “реального” международного права. “Жесткий” и “мягкий” закон воспринимаются как разные по своей природе, поскольку первый считается обязательным, а последней нет. Вместе с тем мы разделяем общее мнение, что при прочих равных условиях влияние “мягкого права” на поведение меньше, чем воздействие “жесткого” закона»².

Международные рекомендательные акты получают все большее распространение в практике взаимодействия государств и охватывают самые различные области, включая те, что еще относительно недавно относились к сугубо внутренней компетенции государства. Как справедливо отмечал И.И. Лукашук, «перестают быть исключительно внутренним делом такие коренные вопросы жизни государства, как права человека, демократия, верховенство права. Причина была указана во Всеобщей декларации прав человека: всеобщее признание неотъемлемых прав человека является «основой свободы, справедливости и всеобщего мира»³.

Как отмечает Д. Шелтон, международные институты во все большей мере принимают различные формы, переходящие от юридически обязательного характера к необязательному — мягкое право, и наоборот — от юридически расплывчатых к четким, унифицированным, обязательным⁴.

Термин «мягкое право», как указывают К. Аббот и Д. Снидал, используется для отличия международных рекомендательных актов

¹ Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М., 1997. С. 25.

² Andrew T. Guzman, Timothy L. Meyer. International Soft Law. URL: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ALEA2010&paper_id=168

³ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для юридических факультетов и вузов. М., 2005. С. 312.

⁴ Shelton D. Normative hierarchy in international law. American Journal of International Law. April 2006. Volume 100, number 2. P. 292.

от юридически обязательных международно-правовых актов, а также от политических договоренностей на уровне государств¹.

Международные рекомендательные акты имеют самые различные наименования, в частности такие, как резолюция, декларация, рекомендация, совместное коммюнике, модельный закон и т.д. С точки зрения международного права основополагающее значение имеет не наименование международного рекомендательного акта, как и в случае с международными договорами, а его природа и сущность как особого рода международного документа.

Международные рекомендательные акты разрабатываются и принимаются на универсальном уровне, региональном уровне, уровне двусторонних взаимоотношений государств, тем самым охватывая широчайший спектр сотрудничества по важнейшим для акторов международных отношений направлениям.

Г. Шаффер и М. Полак отмечают, что, по мнению сторонников мягкого права, международные рекомендательные акты обладают значительными преимуществами перед жесткими юридически обязательными международно-правовыми нормами. Они обуславливают это следующими обстоятельствами:

- в отношении содержания международных рекомендательных актов государствам проще договориться;
- международные рекомендательные акты содержат более низкие «затраты» для суверенитета государства в чувствительных областях;
- международные рекомендательные акты обеспечивают большую свободу действий для государства;
- международные рекомендательные акты позволяют государствам быть более амбициозными и участвовать в более глубоком сотрудничестве, чем в случае, если бы они были связаны обязательными международно-правовыми актами;
- международные рекомендательные акты лучше учитывают разнообразие и специфику государств;
- международные рекомендательные акты доступны непосредственно для негосударственных акторов².

По мнению Ч. Лоусона, мягкое право обладает следующими преимуществами:

¹ См.: Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal. *Hard and Soft Law in International Governance*. URL: <http://web.efzg.hr/dok/prahhorak/Hard%20and%20soft%20law%20in%20international%20governance.pdf>

² См.: Shaffer Gr.C. and Pollack M.A. *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance* // *Minnesota Law Review*. 2010. P. 719.

- зачастую является отправным пунктом для разработки юридически обязательных международно-правовых норм;
- предоставляет более широкие возможности для их использования по сравнению с международно-правовыми актами;
- облегчает достижение компромисса, позволяя акторам достичь консенсуса несмотря на разные интересы, ценности, возможности и т.д.¹

Говоря строго юридическим международно-правовым языком, международные рекомендательные акты не входят непосредственно в систему международно-правовых норм, так как не являются источниками международного права, то есть формой воплощения, объективирования международно-правовых норм. С точки зрения теории образования норм международного права и практики международно-правового сотрудничества это обусловлено тем, что государства в процессе разработки и принятия международного рекомендательного акта согласовывают свои воли и интересы в отношении содержания положений международного рекомендательного акта, но не согласовывают воли и интересы применительно к приданию такого рода актам юридически обязательной силы, что и отличает их от международных договоров и юридически обязательных решений международных организаций, принимаемых в соответствии с учредительными актами таких организаций.

Подобная дифференциация международных актов на юридически обязательные и рекомендательные является абсолютно закономерной, поскольку государства не всегда в состоянии в определенной период урегулировать свои взаимоотношения посредством юридически обязательного международно-правового документа, например международного договора. Вместе с тем в случае, если определенный вопрос требует реакции международного сообщества на универсальном или региональном уровне, международный рекомендательный акт является хорошим средством заполнения определенной лакуны, поскольку, хотя и не налагает на государства международно-правовых обязательств, но определяет направления и векторы соответствующего сотрудничества или содержит подходы к решению той или иной проблемы как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

Так, А. Вейга и А. Амарал отмечают, что «Европейский Союз все больше использует инструменты “мягкого” права в чувствительных

¹ Lawson C. Implementing Guidance about Essentially Derived Varieties through «Soft Law». URL: http://www.upov.int/edocs/mdocs/upov/en/upov_sem_ge_13/upov_sem_ge_13_ppt_13.pdf

областях, что позволяет избежать делегирования полномочий на наднациональный уровень»¹.

По мнению А. Д'амато, несмотря на то, что существование мягкого права в международном праве и его непосредственное воздействие на последнее вызывает множество дебатов, реальность международной практики признает за реализацией мягкого права отдельное важное значение в международной жизни. При этом для рекомендательных актов все чаще применяется терминология о соотносимости их с «мягким законом». Его значение во многих областях международной жизни исключительно высоко: там, где международные органы сформулировали руководящие принципы, но не достигли консенсуса для принятия международного договора, они в той или иной форме формулируют рекомендацию, которая исключительно важна для создания общего международного понимания.

Однако инструменты мягкого права, используемые в контексте «мягкого закона», во многом весьма неоднородны по своей природе. Стремительное увеличение массива мягкого права, распространение содержащихся в нем нормативных формулировок, которые появляются в процессе деятельности различных международных форумов, несмотря на большой разрыв во мнениях государств по их реализации, вызывают все большую обеспокоенность развитых стран².

Следует признать, что международные рекомендательные акты представляют собой отдельный сегмент международных норм из массива международного мягкого права, не обладающих строгой юридической силой. Однако роль международного морально-политического воздействия, которое оказывают международные рекомендательные акты различного уровня и характера, в глобализирующемся мире неуклонно растет. Государство в разрезе современных международных отношений уже не вправе не принимать во внимание рекомендации важнейших интеграционных структур или международных организаций и игнорировать их. В то же время международные рекомендательные акты не всегда безупречно вписываются в правовую систему государства и гармонично соотносятся с его законодательной базой, которая в своей основе должна оставаться стабильной и обеспечивать устойчивый уровень жизни общества и развития государства³.

¹ Veiga A., Amaral A. Soft Law and The Implementation Problems of The Bologna Process. URL: http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC36/ESC36_Amelia&Alberto.pdf

² URL: <http://anthonydamato.law.northwestern.edu/IELA/Intech05-2001-edited.pdf>

³ По вопросу о динамике и стабильности российского законодательства при реализации международно-правовых норм см. подробнее: Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 35–44.

Очевидно, что использование международных рекомендательных актов в современных условиях предполагает необходимость разработки как теоретических, так и практических основ для их грамотного применения и выявления пределов использования международных рекомендательных актов с учетом особенностей правовой системы Российской Федерации, а также с целью защиты национальных интересов.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует законодательный акт, регламентирующий использование международных рекомендательных актов. Не касается данного вопроса и Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». Предложения по базовым правовым подходам к использованию международных рекомендательных актов содержится в инициативном законопроекте «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 г. Так, в соответствии со ст. 20 указанного инициативного проекта федерального закона под международными рекомендательными актами понимаются документы независимо от их наименования (модельные законы, модельные кодексы, рекомендательные резолюции, решения, имеющие рекомендательный характер, и т.д.), не имеющие юридически обязательного характера, принимаемые международными организациями.

Однако даже в случае принятия указанного проекта федерального закона сохраняется необходимость теоретического рассмотрения данного вопроса с учетом классической и современной доктрины международного права, а также практики применения международных рекомендательных актов.

Таким образом, с точки зрения эффективной реализации своего потенциала и обеспечения национальных интересов Российской Федерации требуется создание научно-теоретических основ использования международных рекомендательных актов.

Каковы же наиболее важные элементы такого механизма?

Полагаем, что во главу угла должны быть положены следующие критерии:

– оценка содержательной части международного рекомендательного акта и его соотносимость в целом с правовой системой Российской Федерации, включая ее конституционные основы;

– оценка международного рекомендательного акта по специфике и содержанию конкретных норм, их адресатов, радиуса воздействия с учетом законодательства Российской Федерации, в том числе отраслевого, которое непосредственно может затронуть международная рекомендация.

По нашему мнению, эти два условия должны составлять основу для возможности использования международных рекомендательных актов в правовой системе Российской Федерации с учетом национальных интересов нашей страны

В тех случаях, когда международный рекомендательный акт не вписывается в правовую систему Российской Федерации, не соответствует российским конституционным основам либо противоречит законодательству, он не должен использоваться, поскольку эффект от реализации такой рекомендации будет скорее всего негативным, нарушающим гармоничное состояние правовой системы и вступающим в противоречие с законодательством Российской Федерации.

Также важно иметь в виду, что при использовании международных рекомендательных актов позитивный эффект от их применения должен превышать издержки, необходимые для внедрения международной рекомендации. Иными словами, если международный рекомендательный акт для своего использования требует внесения изменений в законодательство, вряд ли экономический эффект от таких изменений будет обоснованным. Другое дело — политическое воздействие, которым многие международные организации продвигают свои рекомендации. Наиболее активно рекомендательные акты в последнее время стали приниматься под эгидой региональных и субрегиональных международных организаций — ОЭСР, Европейского Союза, Совета Европы, Содружества Независимых Государств, ЕврАзЭС, Таможенного союза и ЕЭП.

ОЭСР располагает особым опытом в сфере мягкого права. Большую часть ее работы составляют Рекомендации, имеющие политически, но не юридически обязывающий характер, поэтому одним из наиболее существенных и обычных принципов работы данной организации является принятие решений на основе единогласия. Другими организациями, по крайней мере их вспомогательными органами, допускается принятие решений большинством голосующих или использование принципа «квалифицированного большинства». При том, что этот вопрос кажется весьма формальным, он очень важен для рабочей атмосферы и методологии. Возможно, было бы легче продвигаться по выбранному пути, принимая решения на основе большинства голосов, однако такие решения рискуют столкнуться с серьезными трудностями на более высоком, политическом уровне данного органа. В ОЭСР вспомогательные органы занимаются большинством деликатных с политической точки зрения проблем с самого начала работы над ними¹.

¹ Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией // OECD. 2001. С. 75.

Согласно классической доктрине международного права создание норм является одной из основных функций международных организаций. Определяющим условием содержания и специфики норм, принимаемых международными организациями, являются положения учредительных договоров, в соответствии с которыми созданы такие организации. Одним из основных вопросов, связанных с нормотворческой функцией международных организаций, является эффективность принимаемых норм. Здесь важно иметь в виду, что эффективность норм, принимаемых международной организацией, во многом зависит от интерпретации таких норм в рамках правовых систем государств-членов¹.

Применительно к региональным международным организациям К. Хоффманн отмечает, что в последние десятилетия региональные организации распространились из западного полушария и уже рассматриваются как важный и неотъемлемый элемент международного сотрудничества². Так, например, в Уставе ООН речь идет о региональных организациях или органах для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий. И.И. Лукашук отмечает, что деятельность такого рода органов должна быть совместима с целями и принципами Устава ООН. Как свидетельствует опыт, региональные организации не ограничивают свои задачи вопросами безопасности. Они распространяют свою деятельность и на другие области сотрудничества государств-членов³.

Характерной тенденцией является наиболее активное принятие международных рекомендательных актов на уровне международных организаций регионального и субрегионального характера, включая самые различные области сотрудничества, причем как входящие в сферу деятельности той или иной международной организации регионального или субрегионального характера, так и не входящие напрямую в их компетенцию. Такая концепция не нова для международного права и именуется в доктрине как концепция имманентной компетенции. Г.И. Тункин, критикуя эту концепцию, отмечал, что, по мнению ряда юристов, существует общепризнанная норма

¹ См.: Kanska K. The Normative Force of Decisions of International Organizations. URL: http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Kanska_174.pdf

² См.: Hoffman K. Regional Organisations in the Post-Soviet Space: Domestic Origins of Cooperation Dynamics. URL: <http://www.birmingham.ac.uk/schools/government-society/research/doctoral-researchers/profiles/hoffman-katharina.aspx>

³ См.: Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М., 2005.

международного права о том, что международные организации имеют имманентную компетенцию, означающую, что любая международная организация может предпринимать действия, необходимые для достижения ее целей, независимо от конкретных постановлений устава организации¹.

На наш взгляд, к теории имманентной компетенции и в настоящее время необходимо относиться с большой долей осторожности, поскольку нередко международные организации (особенно ярко это проявляется, когда государство еще не является членом такой организации, а желает в нее вступить и осуществляет необходимые организационно-правовые мероприятия) принимают международные рекомендации и так настойчиво требуют их исполнения, что такие рекомендации становится сложно отличить от юридически обязательных международно-правовых актов. Подобная тенденция, уже прочно укоренившаяся в практике отдельных международных организаций, несет в себе серьезные правовые риски и подчас даже угрозу суверенитету государства.

Сами по себе международные рекомендательные акты никакой политико-правовой опасности не представляют, но практика отдельных международных организаций и их сформированное отношение к принимаемым их органами рекомендациям порой оказывают определенное воздействие, в некоторых случаях не отвечающее национальным интересам государств, противоречащее их законодательству, правовым традициям и правоприменительной практике. Наиболее отчетливо это проявляется, когда государство находится в процессе вступления в международную организацию, а соответствующая международная организация требует выполнения рекомендаций, которые были приняты без участия такого государства.

В связи с этим третье важнейшее условие эффективного использования международных рекомендательных актов — комплексная оценка его адаптационных возможностей. Для этого правоприменителем должны быть максимально задействованы механизмы правового, социального, экономического мониторинга, моделирования и прогнозирования. Предполагается также, чтобы возможности использования международного рекомендательного акта в правовой системе Российской Федерации были не менее широки, чем при имплементации международных правовых актов (в том числе международных договоров), и включали бы в себя не только инкорпора-

¹ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 367.

цию, рецепцию, отсылку как наиболее распространенные способы имплементации, но и трансформацию с адаптацией.

Следовательно, необходимо, чтобы использование наиболее обширного арсенала внедрения и адаптации международных рекомендательных актов было направлено главным образом на достижение эффективного результата, предусмотренного конкретной рекомендацией, а способы и механизмы такого внедрения, как и при реализации международно-правовых норм, относились к усмотрению государства. Таким образом, если при реализации международных договоров главное для государства — достижение результата, содержащегося в международных обязательствах, а государства в целом свободны в установлении порядка и выборе способов их реализации при том, что эти способы и принимаемые меры не выходят за рамки международного права¹, указанное правило целесообразно соблюдать и при использовании международных рекомендательных актов.

Однако для грамотного и эффективного использования международных рекомендаций следует учитывать ряд важных моментов. Поскольку значительная часть международных рекомендательных актов принимается под эгидой различных международных организаций и интеграционных структур, последние активно влияют на государства в части продвижения своих рекомендаций. Причем подобное международное воздействие постепенно нарастает и активизируется, происходит постепенное «сращивание» международных рекомендаций с международно-правовыми нормами, в том числе по требованиям, предъявляемым отдельными международными организациями и их органами для реализации выработанных ими рекомендаций в государствах-членах.

В то же время подобную тенденцию нельзя охарактеризовать однозначно ни с точки зрения позитивной концепции права, ни с точки зрения классического международного права, проводящего строгий «водораздел» по регулятивному воздействию международно-правовых норм, влекущих международные обязательства, а в случае неисполнения — международно-правовую ответственность для государства, и международных норм рекомендательного характера, не обладающих юридической силой, но являющихся исключительно важными для государств с учетом их правовой природы. Синтез регулирующего воздействия, который возрастает в практике реализа-

¹ См.: Осминин Б.И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. М., 2006. С. 6; Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 100.

ции международных рекомендательных актов, достаточно отчетливо проявляется в деятельности ОЭСР.

По нашему мнению, необходимо развивать практику принятия рекомендательных актов международных организаций (резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, рамочных решений Совета Европы, актов ОЭСР), имеющих важное значение для формирования ориентиров и базовых принципов противодействия коррупции. При этом практически не использованным остается потенциал модельного законодательства, предусмотренного документами СНГ. Вместе с тем такого рода модельные акты являются пока единственными международными документами рекомендательного характера по вопросам противодействия коррупции на постсоветском пространстве¹.

Таким образом, государству как с точки зрения реализации и защиты своих национальных интересов при выполнении международных рекомендательных актов, так и в целях повышения эффективности самих международных рекомендательных актов целесообразно на уровне правового регулирования обладать специальными механизмами. Наибольшую пользу из имплементации рекомендательных актов государство может извлечь при условии существования развитого механизма имплементации положений таких актов во внутригосударственное законодательство, формулирования критериев, в соответствии с которыми будет происходить определение положений рекомендательных актов, подлежащих имплементации, а также фиксации полномочий в этой сфере². Можно согласиться с утверждением, что «в настоящее время в практике Российской Федерации отсутствует единообразный механизм имплементации положений рекомендательных актов международных организаций, под которым мы понимаем систему мер, предпринимаемых государствами и международными организациями в целях оценки целесообразности имплементации тех или иных положений рекомендательных актов, а также их реализации»³.

С учетом проведенного анализа использования международных рекомендательных актов можно выделить следующие виды подобных актов для обеспечения национальных интересов Российской Федерации и гармоничного развития отечественной правовой системы:

¹ См.: Каширкина А.А. Указ. соч.

² См.: Бризкун К.А. Механизм имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство // Журнал российского права. 2011. № 11.

³ Там же.

— международные рекомендательные акты, имплементация которых будет способствовать развитию российского законодательства и правоприменительной практики;

— международные рекомендательные акты, положения которых при соответствующей адаптации и интерпретации могут способствовать развитию российского законодательства и правоприменительной практики;

— международные рекомендательные акты, имплементация которых может негативно отразиться на российском законодательстве и правоприменительной практике, поскольку положения таких документов не соответствуют основополагающим принципам национальной правовой системы.

Кроме того, с международно-правовой точки зрения следует иметь в виду, что процессы функционирования государства в рамках международных организаций, включая вопрос разработки, принятия и выполнения международных рекомендательных актов, должны быть обусловлены следующими взаимосвязанными условиями:

— соблюдение государствами — участниками международных организаций общепризнанных принципов и норм международного права как базовых международно-правовых регуляторов;

— приоритет международных обязательств, принятых в соответствии с Уставом ООН, по отношению к иным международным обязательствам;

— незыблемость государственного суверенитета как базового условия участия в международных организациях;

— строгое соблюдение конституционных норм, определяющих основы участия в международных организациях;

— добросовестное выполнение международных обязательств, вытекающих из членства в международной организации;

— обязанность учитывать как международно-правовые, так и внутригосударственные предписания, регламентирующие вопросы принятия и выполнения различных международных обязательств, вытекающих из членства в международной организации;

— координация процесса принятия взаимосвязанных международных обязательств по линии различных международных организаций;

— необходимость обсуждения важнейших государственных решений, связанных с функционированием международных организаций, с гражданами государства, неправительственными организациями, бизнес-объединениями, а также иными субъектами.

§ 5. ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В СТАНДАРТАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ И ЕЕ ВНЕДРЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*А.М. Цирин,
заведующий отделом правовых проблем
противодействия коррупции ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

1. Понятие оценки коррупционных рисков. Современные технологии профилактики коррупции позволяют не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и оптимизировать управленческие процессы, организовав их таким образом, чтобы снизить риски коррупции. В своих рекомендациях ОЭСР значительное внимание уделяет технологиям оценки коррупционных рисков и возможным способам их минимизации.

В исследованиях экономистов для предупреждения или минимизации рисков и их последствий предлагается использовать особый механизм управления рисками (риск-менеджмент). Данный механизм может включать следующие элементы:

— анализ риска (сбор и обработка данных по аспектам риска, качественный анализ риска и т.д.);

— меры по устранению и минимизации риска (выбор и обоснование предельно допустимых уровней риска, выбор методов снижения риска, формирование вариантов рискового вложения капитала, оценка их оптимальности на основе сопоставления ожидаемой отдачи (прибыли и т.п.) и величины риска, выбор наиболее эффективного варианта)¹.

Технологии выявления и устранения коррупционных рисков, управления этими рисками пока не отражены в действующем законодательстве и правоприменительной практике. Однако научное осмысление этой проблемы получает все большее развитие². Исследователи преодолевают узкоотраслевой подход и рассматривают риск как явление, сопутствующее правовому развитию, как модель альтернативно-негативной реализации права, реальность которой гро-

¹ См.: Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 30–31.

² См.: Тихомиров Ю.А., Шахрай СМ. Риск и право: научное издание. М., 2012. С. 25.

зит деформацией конечных правовых результатов и резким снижением качества правового регулирования¹.

В иностранной юридической литературе риск рассматривается как возможность потери или ущерба (вреда) и как ответственность за потерю или ущерб, если это произойдет. В правовом поле проблема риска возникла, поскольку граждане заинтересованы в распознавании и оценке правового риска и в смягчении его последствий.

Руководствуясь определением риска как «возможности наступления неблагоприятного события (результата)»² и определением коррупции, установленным в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, можно выработать новое понятие коррупционного риска.

Под коррупционным риском для целей настоящего исследования предлагается понимать вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных ими. При этом под неблагоприятными последствиями должны пониматься не только последствия в виде материального и иного ущерба, но и меры юридической ответственности, применяемые к организации и ее должностным лицам, снижение доверия со стороны граждан и органов власти, а также ухудшение репутации организации. Таким образом, коррупционные риски имеют комплексный характер.

2. Подходы ОЭСР к анализу коррупционных рисков. Обобщая подходы к анализу коррупционных рисков, используемые в ОЭСР, следует отметить, что риски коррупции, как правило, связаны с качеством государственного управления в соответствующей юрисдикции и состоянием экономики государства. Так, страны с высоким качеством государственного управления и сильной экономикой способны выявлять, пресекать коррупционные проявления и осуществлять их судебное преследование. В то же время страны со слабым государственным управлением более уязвимы в плане коррупции.

К сильным сторонам российской экономики эксперты ОЭСР относят: низкий уровень госдолга; относительно высокую занятость населения; высокий уровень образованности и в целом качество человеческого капитала; передовые позиции в отдельных областях науки (например, в области космических технологий)⁴.

¹ Там же.

² Струченкова Т.В. Валютные риски: учебное пособие. М., 2009. С. 6.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ См.: Отчет о НИР «Оценка последствий присоединения России к ОЭСР». Эт. 2. Т. 1. НИУ «Высшая школа экономики». М., 2013. С. 19.

Среди слабых сторон российской экономики эксперты ОЭСР отмечают низкие продуктивность и подушевой ВВП; низкую степень использования ИКТ и доступа к ним; высокую дифференциацию в услугах здравоохранения и качестве окружающей среды; сильную зависимость ВВП от конъюнктуры сырьевых рынков; неблагоприятные демографические условия, которые создают дополнительное социальное напряжение¹.

К основным задачам, стоящим перед Россией, разработанным экспертами ОЭСР в экономическом докладе «На пути к росту 2013» [OECD, 2013], относится снижение барьеров для иностранных инвестиций, уменьшение роли государства в экономике, борьба с коррупцией.

Антикоррупционный инструментарий рекомендаций ОЭСР довольно разнообразен. При этом основное внимание сфокусировано на сферах государственных закупок, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, кодекса корпоративной этики и лоббирования, а также в рамках работы по либерализации, повышению транспарентности и ответственности общественных институтов.

3. Оценка коррупционных рисков в стандартах ОЭСР и ее внедрение в Российской Федерации. Рекомендации ОЭСР содержат положения об оценке рисков возникновения ситуаций коллизии интересов. Так, *рекомендации Совета ОЭСР по регулированию конфликта интересов в сфере государственной службы* С (2003)107 предписывают оценивать риски возникновения ситуаций, которые могут привести к конфликту интересов (включая описание личных интересов, которые могут негативным образом повлиять на выполнение государственным служащим его должностных обязанностей, а также примеры незаконного поведения должностных лиц, выполняющих наиболее «опасные» функции с точки зрения возможного возникновения конфликта интересов). При этом государствам рекомендуется осуществлять регулирование ситуаций, в наибольшей степени способствующих возникновению конфликта интересов (к примеру, выполнение иной деятельности государственными служащими, получение подарков, трудоустройство после ухода с государственной службы и т.п.).

Определение понятия конфликта интересов в российском законодательстве установлено ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Непосредственное регулирование конфликта интересов осуществляется в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹ Там же. С. 20.

Случаи конфликта интересов предусмотрены в Обзоре типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования от 19 октября 2012 г., разработанном Министерством труда и социальной защиты РФ. Данный документ содержит описание типовых ситуаций конфликта интересов, а также рекомендации по принятию конкретных мер для их предотвращения и регулирования.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы¹ Правительству РФ было поручено организовать «систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками». Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»² необходимо было разработать предложения по внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Руководство ОЭСР по проведению аудита с целью обнаружения взяток, выплачиваемых иностранным государственным должностным лицам, содержит примеры, позволяющие налоговым аудиторам определять «факторы риска» с точки зрения вероятности осуществления взяточничества. К числу таких факторов относятся: контракты с иностранными или квазииностранными государственными органами всех уровней, значительные операции с наличностью, крупные расходы, относимые к категории «прочих расходов», и повторяющиеся платежи лицам, не являющимся обычными поставщиками.

Принципы корпоративного управления, разработанные ОЭСР в 1999 г., не имеют обязывающего характера и не ориентированы на то, чтобы давать подробные предписания, предназначенные для национальных законодательств. Данный документ охватывает основные аспекты корпоративного управления: права акционеров,

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

² СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

равное к ним отношение, роль владельцев долей участия в капитале компании, раскрытие информации и прозрачность, а также обязанности советов директоров.

ОЭСР рекомендует, чтобы распространение информации наряду с прочими основаниями предусматривало ее раскрытие в вопросах о существенных факторах риска, которые можно предвидеть, о серьезных проблемах, касающихся работников и других владельцев долей участия в капитале компании. При этом ОЭСР исходит из того, что основная ответственность за выявление фактов мошенничества и коррупции лежит на руководстве компании, включая ее директоров. ОЭСР следующим образом определяет основные функции директоров:

– отслеживание и управление потенциальными конфликтами интересов руководства, совета директоров и акционеров, включая ненадлежащее использование активов компании и злоупотребления при осуществлении операций со сторонами, связанными с самой этой компанией;

– обеспечение честного ведения бухгалтерского учета компании и честной работы систем ее финансовой отчетности, предусматривающее проведение независимого аудита, а также установление соответствующих систем контроля, в особенности систем отслеживания рисков, финансового контроля и обеспечения соблюдения законодательства;

– мониторинг эффективности той практики управления, в рамках которой работает компания, и при необходимости внесение в нее изменений¹.

В российское законодательство планомерно вносятся изменения, направленные на раскрытие информации о структуре собственности компании, включая информацию о лицах, контролирующих деятельность компании и контролируемых самой компанией, а также в целях перехода к составлению отчетности в соответствии с международными стандартами.

В целом за период с 2008 г. можно отметить значительное расширение объема раскрываемой информации, в том числе непубличными компаниями: расширился перечень существенных фактов (события, действия), затрагивающих финансово-хозяйственную деятельность эмитента эмиссионных ценных бумаг².

¹ Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией. ОЭСР. 2001.

² Отчет о НИР «Оценка последствий присоединения России к ОЭСР». Эт. 2. Т. 1. НИУ «Высшая школа экономики». М., 2013. С. 102.

С 2013 года ряд организаций наряду с бухгалтерской отчетностью в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» обязаны составлять консолидированную финансовую отчетность в соответствии с МСФО (ст. 2, 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности»)¹.

Успешная защита Российской Федерацией в октябре 2013 г. Отчета о прогрессе в совершенствовании национальной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма в ФАТФ предопределяет задачи дальнейшего совершенствования правового регулирования противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма² для обеспечения эффективной реализации в России международных стандартов³.

Одним из направлений решения этой задачи является совершенствование правовых механизмов обеспечения прозрачности юридических лиц и образований.

В Российской Федерации действует федеральный информационный ресурс, содержащий общие систематизированные сведения о юридических лицах, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации, — ЕГРЮЛ. Согласно ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁴ в ЕГРЮЛ должны содержаться следующие сведения:

— об учредителях (участниках) юридического лица, в отношении акционерных обществ — также сведения о держателях реестров их акционеров;

— в отношении обществ с ограниченной ответственностью — о размерах и номинальной стоимости долей в уставном капитале общества, принадлежащих обществу и его участникам, о передаче долей или частей долей в залог или об ином их обременении;

— о лице, осуществляющем управление долей, переходящей в порядке наследования.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов,

¹ Там же. С. 102.

² Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма.

³ Прозрачность юридических лиц и образований: пути снижения рисков ОД/ФТ: монография / [В.И. Лафитский, А.М. Цирин, Н.А. Поветкина, М.А. Цирина и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, М.А. Цирина.]. М., 2014.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ на организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возлагаются обязанности, направленные на повышение прозрачности их клиентов. В частности, такие организации обязаны:

– до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя;

– принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по идентификации бенефициарных владельцев;

– обновлять информацию о клиентах, представителях клиентов, выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах не реже одного раза в год, а в случае возникновения сомнений в достоверности и точности ранее полученной информации — в течение семи рабочих дней, следующих за днем возникновения таких сомнений;

– документально фиксировать и представлять в уполномоченный орган не позднее трех рабочих дней, следующих за днем совершения операции, сведения по подлежащим обязательному контролю операциям с денежными средствами или иным имуществом, совершаемым их клиентами;

– предоставлять в уполномоченный орган по его запросу имеющуюся у организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, информацию об операциях клиентов и о бенефициарных владельцах клиентов, объем, характер и порядок предоставления которой определяются в порядке, установленном Правительством РФ.

При этом под бенефициарным владельцем в российском законодательстве понимается физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более 25% в капитале) клиентом — юридическим лицом либо имеет возможность контролировать действия клиента (ст. 3. Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ).

Директива ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями С(2005)47 делает акцент на построении эффективной системы управления.

Однако не все государственные предприятия в России имеют эффективные системы внутреннего контроля. Как правило, их системы безопасности архаичны и нацелены на ограничение вмешательства извне. При этом они практически не ориентированы на наличие

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

внутреннего врага или инсайдера. В связи с этим необходимо развивать технологии оценки и управления коррупционными рисками для организаций государственной сферы.

Как уже отмечалось, важным элементом оценки коррупционных рисков должен стать анализ мер возможных мер юридической ответственности организации и ее должностных лиц за коррупционные правонарушения.

Основные подходы ОЭСР к борьбе с подкупом иностранного должностного лица, совершенного в интересах юридического лица, закреплены в ст. 2 Конвенции ОЭСР против коррупции.

В Российской Федерации общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в ст. 14 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 19.28 КоАП РФ устанавливает меры ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Статья 2.1 КоАП РФ предусматривает возможность привлечения юридического лица к административной ответственности только в случае, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, поэтому все юридические лица вне зависимости от их организационно-правовой формы обязаны предпринимать такие меры.

Частью 1 ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В части 2 данной статьи приводится перечень мер по предупреждению коррупции, принимаемых в организации:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Данный перечень мер имеет примерный и рекомендательный характер и не ограничивает организации в разработке и принятии мер по предупреждению коррупции.

В соответствии со ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Минтрудом России были подготовлены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции от 8 ноября 2013 г. (далее — Методические рекомендации).

Российским организациям в целях оценки риска привлечения к ответственности рекомендуется тщательно изучить антикоррупционное законодательство тех стран, на территории которых они осуществляют свою деятельность. Пристальное внимание следует уделить возможным случаям привлечения организации к ответственности за совершение на территории такой страны коррупционного правонарушения. Организациям следует учитывать положения законодательства тех стран, резидентами которых они являются. Особое значение при этом имеет законодательство, направленное на противодействие подкупу иностранных должностных лиц.

Методические рекомендации (разд. IV) предусматривают примерный перечень антикоррупционных мероприятий, которые рекомендуется включить в антикоррупционную политику организации, а также содержат рекомендации по реализации каждой из указанных мер.

Пункт 3 указанного раздела Методических рекомендаций посвящен оценке коррупционных рисков. При этом отмечается, что оценка коррупционных рисков является важнейшим элементом антикоррупционной политики. Она позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности организации и рационально использовать ресурсы, направляемые на проведение работы по профилактике коррупции.

Во многих организациях частной сферы разработана собственная антикоррупционная политика, в том числе приняты кодексы этических норм поведения, в которых предусмотрены положения, касающиеся взяточничества и вымогательства во взаимоотношениях между государственным и частным секторами экономики, а также между частными компаниями.

Антикоррупционная хартия российского бизнеса, подписанная руководителями РСПП, ТПП РФ, «Деловой России» и «Опоры России» 20 сентября 2012 г. на XI Инвестиционном форуме в г. Сочи при участии Председателя Правительства РФ, включает п. 7 «Взаимоотношения с партнерами и контрагентами с учетом принципов антикоррупционной политики». Положения данного пункта предусматривают оценку уровня благонадежности партнеров и контрагентов, в ходе которой принимается во внимание степень неприятия ими коррупции при ведении бизнеса, в том числе участие в реализации антикоррупционных программ.

Несмотря на то что в Российской Федерации отсутствуют устоявшиеся подходы и методика оценки коррупционных рисков, постепенно складывается тенденция, связанная с использованием зарубежного опыта и попытками его применения. Следует отметить, что конкретные процедуры оценки коррупционных рисков сформировались относительно недавно в соответствии с положениями международных и национальных стандартов в области управления рисками. К таковым можно отнести стандарты Международной организации по стандартизации (ISO) ISO 31000:2009 «Риск-менеджмент — принципы и указания», а также принятый в качестве национального стандарта ГОСТ Р. 31000:2010, в основе которого международный стандарт ISO 31000:2009.

Построение процесса управления коррупционными рисками наилучшим образом отражено в руководстве Организации Объединенных Наций “UN Global Compact” 2013 г.

В соответствии с указанными стандартами процесс управления рисками включает в себя следующие основные элементы:

- 1) коммуникация и консультирование с внутренними и внешне заинтересованными сторонами на всех стадиях процесса управления рисками;
- 2) определение внутреннего и внешнего контекста или среды функционирования организации, а также критериев риска;
- 3) идентификация и оценка рисков — процесс выявления и описания коррупционных рисков, которым может быть подвержена деятельность организации;
- 4) реагирование на риски — процесс организации мероприятий по устранению рисков и оценка изменения уровня коррупционных рисков;
- 5) мониторинг и оценка эффективности управления рисками.

Данные стадии являются основными и могут включать в себя другие дополнительные процедуры.

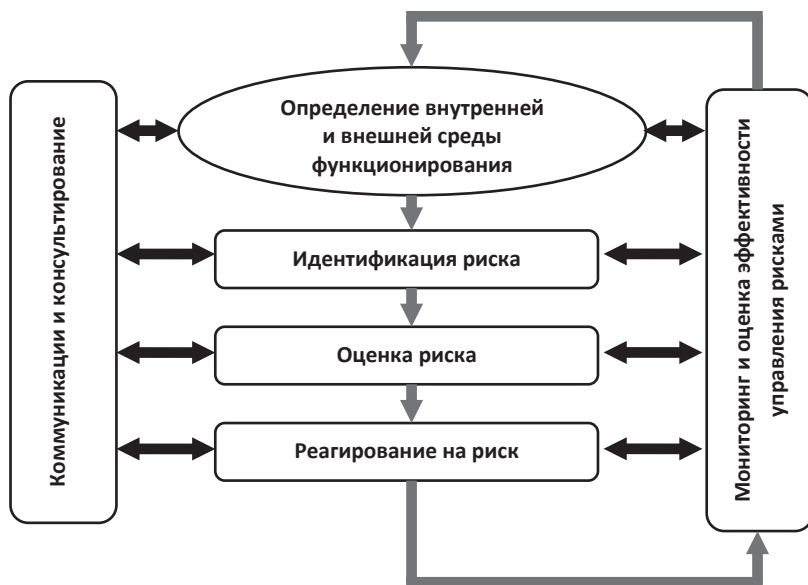


Рис. 1. Процесс управления рисками

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*Хабриева Т.Я.,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
вице-президент РАН, академик РАН,
заслуженный юрист Российской Федерации*

В генезисе своего существования Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) прошла большой эволюционный путь и гармонично «вписала» в одно из направлений межгосударственного сотрудничества борьбу с коррупцией. В настоящее время количество участников Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок увеличилось до 39 государств. Подобное расширение численного состава произошло за счет государств, принадлежащих к различным регионам мира, с дифференцированной структурой экономики, своеобразными общественно-политическими и правовыми системами.

Российская Федерация является государством — наблюдателем в ОЭСР, следовательно, не может использовать все преимущества, предоставляемые полноправным членством в этой международной организации. Кроме того, следует учитывать, что вступление нашего государства в ОЭСР представляет собой сложнейший политико-правовой процесс, не только связанный с большим массивом организационно-методических мероприятий, но и предполагающий существенное изменение национальной правовой системы — разработку и (или) обновление целого комплекса нормативных правовых актов. Например, дискуссионность в этой сфере вызывают вопросы: 1) множественности международно-правовых актов, содержащих антикоррупционные стандарты; 2) толкования актов международных организаций; 3) международно-правовой ответственности государства в случае принятия соответствующих международных обязательств и их дальнейшей реализации; 4) обоснованности имплементируемых международных стандартов с учетом принципов национальной правовой системы.

Актуализирующим фактором столь сложных проблем является придание некоторым антикоррупционным рекомендациям ОЭСР

обязательного характера, в связи с чем они должны стать для государств — членов Конвенции безусловными обязательствами, в отношении которых предусматриваются механизмы контроля и понуждения к исполнению в соответствии с этим международным договором.

Вместе с тем в современных условиях участие в реализации международных антикоррупционных обязательств для Российской Федерации является важным инструментом внешней и внутренней политики. Эффективная имплементация норм международных антикоррупционных конвенций позволяет сделать российское законодательство в этой сфере более зрелым и качественным, учесть позитивный международный и зарубежный опыт внедрения антикоррупционных стандартов. Организация экономического сотрудничества и развития является одним из активных проводников таких стандартов на мировой арене.

В то же время не следует забывать, что круг акторов международной борьбы с коррупцией постоянно расширяется. Помимо универсальной международной организации — ООН — активную антикоррупционную политику проводят различные межправительственные и неправительственные организации. Они составляют отчеты о состоянии коррупции в государствах, проводят мониторинговые исследования, формируют рейтинги, публикуют издания. Однако необходимо осознавать, что реализация международных антикоррупционных обязательств для Российской Федерации, являясь приоритетной задачей, не может быть хаотичной и бессистемной. Более того, нужны четкие ориентиры правоприменения при конкуренции различных антикоррупционных стандартов. Пределы влияния международных организаций на правовую систему России должны быть исключительно ограничены конституционными положениями. Возможности использования международных рекомендательных актов в сфере противодействия коррупции должны быть опосредованы определенным алгоритмом, шаги которого предусматривают не только проверку на соответствие Конституции Российской Федерации и гармоничное включение в правовую систему в целом, но и позитивный эффект для национального законодательства и правоприменительной практики.

Международное право в орбите противодействия коррупции не следует рассматривать в качестве универсального «ключа», от использования которого работа по искоренению коррупции в стране автоматически улучшится. Международное право работает на пользу

государства только тогда, когда внедрение международных правовых норм является выверенным, последовательным, отвечает национальным интересам Российской Федерации и имеет комплексный характер. Для этого необходимо развитие фундаментальных научных исследований по наиболее острым вопросам современного права и юридической науки.

В Российской Федерации проведена скрупулезная работа по приведению национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР. Такой переработке предшествовало масштабное обсуждение вариантов имплементации принципов и норм этой Конвенции в национальное законодательство. Однако в настоящее время более пристального внимания требуют те рекомендации Конвенции ОЭСР, которые касаются: 1) мер уголовно-правового характера; 2) налоговых мер; 3) бухгалтерского учета и внешнего аудита; 4) создания внутренних механизмов контроля над деятельностью компаний; 5) государственных закупок; 6) международного сотрудничества государств — членов ОЭСР; 7) развития сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР, и международными правительственными и неправительственными организациями.

При выборе дальнейшей траектории развития российского законодательства в русле рекомендаций Конвенции ОЭСР предстоит учитывать специфику и особенности национальной правовой системы, включая ее базовые компоненты. Для правоприменителей важно иметь в виду и то, что выполнение Конвенции ОЭСР не сводится к мерам, связанным с совершенствованием законодательства. Скорее, здесь может быть задействован институт адаптации конвенционных положений к реалиям отраслей российского законодательства, предполагающий возможность их практической реализации в неотъемлемой связи с предписаниями разных, зачастую бланкетных, правовых норм.

Рассмотрев регламентируемые в Конвенции ОЭСР положения, можно заключить, что часть из них (например, криминализация предложения и обещания взятки) в российском законодательстве детерминируются исторической обусловленностью, подкрепляются существовавшими ранее законодательными установлениями и теоретическими разработками. С учетом этого обстоятельства нельзя беспелляционно констатировать новаторский характер многих аспектов модернизации отечественного законодательства. Кроме того, наличие в российском законодательстве модели базового правового регулирования имплементации Конвенции ОЭСР не исклю-

Заключение

чает его дальнейшего совершенствования и движения к другим, более передовым моделям, в том числе к моделям точечного или секторального изменения законодательства, что допускает в будущем постепенное формирование модели комплексного правового регулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абузярова Н.А. Коррупционные проявления в трудовых отношениях // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 52–60.
2. Андрусенко С.П. Антикоррупционная экспертиза в российской уголовной юстиции // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 51–58.
3. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. — М, 2012. — 148 с.
4. Артемов В.Ю. Сравнительно-правовой анализ имплементации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок // Евразийская адвокатура. 2014. № 4 (11). С. 57–62.
5. Астанин В.В. Определение антикоррупционных понятий в ретроспективе отечественных юридико-практических подходов и соотношении с нормами антикоррупционных конвенций // Юридический мир. 2009. № 4. С. 29–33.
6. Астанин В.В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 49–51.
7. Астанин В.В. Унификация подходов к противодействию коррупции на европейско-азиатском правовом пространстве // Правовая культура. 2012. № 1. С. 131–134.
8. Беляева О.А. Проблемы размещения государственных и муниципальных заказов в социальной сфере // Законодательство. 2011. № 9. С. 43–50.
9. Богущ Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2006. № 3. С. 22–40.
10. Богущ Г.И. Подлежат ли иностранные должностные лица ответственности по УК РФ? // Уголовное право. 2010. № 4. С. 12–19.
11. Букалерева Л.А. Проблемы борьбы с посредничеством во взяточничестве в зарубежных странах и международные стандарты противодействия коррупции // Полицейская деятельность. 2014. № 5. С. 441–447.
12. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68–80.
13. Волеводз А.Г. Должностное лицо публичной международной организации как специальный субъект коррупционных преступлений: понятие, пробелы правового регулирования, проблемы правоприменения и пути их преодоления // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 1 (18). С. 9–33.
14. Тунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Выполнение международных договоров Российской Федерации: монография / отв. ред. О.И. Тиунов. — М.: Норма, 2011. — 256 с.

15. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М., 2014. — 333 с.
16. Голованова Н.А., Лафитский В.И., Цирина М.А. Уголовная ответственность юридических лиц в международном и национальном праве (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. В.И. Лафитский. — М., 2013. — 312 с.
17. Горохов Д.Б. Борьба с коррупцией в свете международных обязательств Российской Федерации: законодательство и практика / Д.Б. Горохов, Ю.В. Горохова // Адвокат. 2013. № 12. С. 5–20.
18. Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 79–89.
19. Должностное лицо в уголовном законодательстве России и зарубежных стран: монография / А.В. Бриллиантов, Е.Ю. Четвертаков. М., 2014. — 192 с.
20. Жиганова А.А. Правовая регламентация международного сотрудничества государств по борьбе с коррупцией // Мир юридической науки. 2013. № 1–2. С. 66–69.
21. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 18–20.
22. Зырянов С.М., Цирин А.М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82–90.
23. Иванов И.С. Защита юридических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении, пресечении фактов коррупции и в расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 14–16.
24. Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10 (202). С. 76–88.
25. Каширкина А.А. Международные модели имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 79–86.
26. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10 (214). С. 125–138.
27. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международные рекомендательные акты в российской правовой системе: пределы и возможности использования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 135–147.
28. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией

Список литературы

- для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2008. URL: http://sartracc.ru/Pub_inter/corrmod.pdf
29. Кокорин А.М. Коррупция: транснациональные корпорации и ответственность // Закон и право. 2014. № 4. С. 22–27.
 30. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 53–59.
 31. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / Н.А. Абузярова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. — М., 2013. — 304 с.
 32. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. — 668 с.
 33. Кос Д. Роль ГРЕКО и ОЭСР в установлении наилучшей праворвой практики по предупреждению коррупции в частном секторе экономики // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 27–32.
 34. Кошаева Т.О. Ответственность за взяточничество по уголовному законодательству Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 25–31.
 35. Кузнецов И.К. Борьба с коррупцией в рамках Совета Европы // Международное право. 2007. Т. 32. № 4. С. 129–141.
 36. Лиховая С.Я. Уголовная ответственность юридических лиц по законодательству Украины // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 2. С. 155–161.
 37. Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 43–50.
 38. Макаров А.В., Жукова А.С. Об имплементации международных антикоррупционных конвенций в российское законодательство // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 2. С. 7–10.
 39. Мауленов Г.С. Имплементация международно-правовых норм в антикоррупционное законодательство Республики Казахстан // Право и государство. 2014. № 1 (62). С. 84–88.
 40. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности / В.Н. Южаков, А.М. Цирин, А.А. Ефремов. — М., 2014. — 204 с.
 41. Михайлова Э.Ю. Применение мировой практики борьбы с коррупцией в рамках повышения конкурентоспособности России // Экономика. Управление. Право. 2011. № 4. С. 12–13.
 42. Морозов А.Н. Международно-правовые и внутрисударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87–95.
 43. Мусаелян М.Ф. Совершенствование уголовной политики в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 56–66.

44. Мусаелян М.Ф. Вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 120–126.
45. Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 108–120.
46. Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 5–7.
47. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12;
48. Некрасова Т.А. О реализации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок в России // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 43–46.
49. Некрасова Т.А. Проблемы и перспективы государственно-частного партнерства в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 173–177.
50. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 34–49.
51. Плохой О.А., Семилютина Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. — М., 2014.
52. Перспективы применения механизмов замораживания, ареста и конфискации преступных активов, механизмов управления конфискованными активами / отв. ред. В.И. Лафитский. — М.; Ярославль: Литера, 2014. — 520 с.
53. Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. — М., 2012. — 656 с.
54. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. — М., 2012. — 288 с.
55. Правовые средства противодействия коррупции: учебно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. — М., 2012. — 344 с.
56. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. — М., 2013. — 236 с.
57. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М., 2012. — 182 с.
58. Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 81–88.

Список литературы

59. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 43–68.
60. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. — М., 2012. — 240 с.
61. Рютов И.В. Развитие программ противодействия коррупции в коммерческих организациях в контексте эволюции антикоррупционного законодательства // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 5. С. 77–89.
62. Севальнев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 89–96.
63. Севальнев В.В. Актуальные вопросы правового регулирования выявления и разрешения конфликта интересов в международном правовом пространстве: сборник материалов конференции «Законодательная реформа и управление на основе верховенства права» (г. Пекин. 8–9 ноября 2014 г.). — Пекин, 2014. С. 127–134.
64. Сидоренко Э.Л. Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в национальном уголовном праве (опыт прохождения странами третьей фазы оценки) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 85–88.
65. Сидоренко Э.Л. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и перспективы совершенствования российского уголовного законодательства // Международное уголовное право и международная юстиция. 2013. № 1. С. 13–17.
66. Сидоренко Э.Л. Международные антикоррупционные стандарты в российском уголовном праве: первые итоги имплементации // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. № 1. С. 7–11.
67. Сидоренко Э.Л. Реформирование российского законодательства: требования ОЭСР или правовая необходимость // Вестник МГИМО Университета. 2014. № 3. С. 188–194.
68. Сидоренко Э.Л., Князев А.Д. Международно-правовые основы уголовной ответственности юридических лиц // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 3. С. 13–16.
69. Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.
70. Степенко В.Е., Степенко О.В. Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития и ее вклад в борьбу с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок // Ученые заметки ТОГУ. 2014. Т. 5. № 4. С. 408–411.
71. Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6 (162). С. 35–44.

72. Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 87–95.
73. Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14–21.
74. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 39–51.
75. Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / Власов И.С., Голованова Н.А., Кубанцев С.П. и др.; под ред. И.С. Власова. — М., 2009. — 208 с.
76. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / И.С. Власов, Н.А. Голованова, А.А. Меньших и др.; отв. ред. И.С. Власов. — М., 2014. — 432 с.
77. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, Ю.А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. — М., 2013. — 160 с.
78. Федоров А.В. Антикоррупционная деятельность в формате АТЭС // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2014. № 3–4 (32). С. 32–46.
79. Федоров А.В. Антикоррупционная конвенция ОЭСР и совершенствование российского уголовного законодательства // Юридическая наука: история и современность. 2013. № 10. С. 163–184.
80. Федоров А.В. Антикоррупционная конвенция ОЭСР как часть правовой системы Российской Федерации: уголовно-правовые и уголовно-политические аспекты // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. № 4 (48). С. 99–126.
81. Федоров А.В. Антикоррупционная составляющая присоединения Российской Федерации к Организации экономического сотрудничества и развития // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 3 (40). С. 72–93.
82. Федоров А.В. Антикоррупционные стандарты ОЭСР и их реализация в российском уголовном законодательстве // Российский ежегодник уголовного права. 2013. № 7. С. 502–521.
83. Федоров А.В. АТЭС: вопросы противодействия коррупции // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. № 3 (47). С. 95–112.
84. Федоров А.В. Введение уголовной ответственности юридических лиц как составляющая противодействия коррупции // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 3 (32). С. 107–112.
85. Федоров А.В. К вопросу о введении уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления // Юридический мир. 2014. № 12. С. 43–47.
86. Федоров А.В. О возможности и целесообразности введения уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления //

Список литературы

- Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5 (43). С. 3–10.
87. Федоров А.В. О некоторых тенденциях развития уголовно-правовой антикоррупционной политики Российской Федерации // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сборник трудов по итогам Всероссийской научной конференции / отв. ред. В.Н. Руденко; ред. К.В. Киселев, Е.А. Степанова, В.В. Эмих. — Екатеринбург: Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2014. С. 28–33.
88. Федоров А.В. О реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в российском уголовном законодательстве // Библиотека уголовного права и криминологии. 2013. № 4 (4). С. 81–96.
89. Федоров А.В. Перспективы развития российского законодательства о противодействии коррупции с учетом антикоррупционных стандартов Организации экономического сотрудничества и развития // Вестник Владимирского юридического института. 2013. № 4 (29). С. 143–146.
90. Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 55–63.
91. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.
92. Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 404–412.
93. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского законодательства. 2012. № 7. С. 7–14.
94. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67.
95. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.
96. Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12 (168). С. 5–26.
97. Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. № 1. С. 40–41.
98. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: сборник материалов конференции «Законодательная реформа и управление на основе верховенства права» (г. Пекин, 8–9 ноября 2014 г.). — Пекин, 2014. С. 100–105.
99. Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 47–52.

100. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.
101. Цирин А.М., Дымберова Э.Д., Шиндяпина Е.Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения // Журнал российского права. 2013. № 9.
102. Черепанова Е.В. О результатах мониторинга реализации Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Журнал российского права. № 2. 2011.
103. Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Информация о заседании Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 143–145.
104. Чеснокова М.Д. Влияние на правосознание населения социальных результатов действия закона (на примере Федерального закона «О противодействии коррупции») // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 79–89.
105. Шиндяпина Е.Д., Примаков Д.Я., Черепанова Е.В., Белоусова О.В. Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 119–129.
106. Шиндяпина Е.Д., Черепанова Е.В., Дымберова Э.Д., Белоусова О.В. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 100–112.
107. Шишкарев С.Н. Антикоррупционные этические доктрины в системе источников формирования международного и национального порядка противодействия коррупции // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 10–15.
108. Шишкарев С.Н. Важнейшие международные акты в сфере противодействия коррупции и коррупционным отношениям // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. С. 178–180.
109. Шмонин А.В., Семькина О.И. Уголовная ответственность за провокацию преступлений коррупционной направленности: системно-исторический и сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 82–92.
110. Fedorov A.V. The OECD Anti-Bribery Convention as part of the Russian Federation's Legal System, and Implementation of the OECD Anti-Corruption Standards in Russian Legislation: Aspects of Criminal Law and Criminal Policy // Азиатско-Тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. 2014. № 1 (30). С. 95–121.

Для заметок

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Для заметок

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Для заметок

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Научное издание

**АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Под редакцией
академика РАН *Т.Я. Хабриевой*,
профессора *А.В. Федорова*

Подписано в печать 15.04.2015.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 19,0. Уч.-изд. л. 17,5.
Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Монография посвящена правовым вопросам функционирования и деятельности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в антикоррупционной сфере. В издании содержится комплексный правовой анализ Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой под эгидой ОЭСР, и механизма имплементации ее положений в российское законодательство с учетом особенностей правовой системы России. Подробно исследованы новеллы российского уголовного и уголовно-процессуального законодательства, направленные на имплементацию и реализацию международных обязательств, вытекающих из Конвенции. Рассмотрены вопросы о юридической природе, специфике и трансформации доктринальных подходов к международным рекомендательным актам, принимаемым под эгидой ОЭСР.

Предложены меры по повышению эффективности путем использования потенциала актов мягкого права ОЭСР, а также рекомендации, направленные на совершенствование имплементационных механизмов по реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в Российской Федерации.

Для широкого круга читателей: работников органов государственной власти, научных сотрудников, специалистов в области международного, уголовного, конституционного права, преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов, студентов, а также всех интересующихся международной антикоррупционной тематикой.