

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Э.Л. Сидоренко

## АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ОЭСР И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В НАЦИОНАЛЬНОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ (ОПЫТ ПРОХОЖДЕНИЯ СТРАНАМИ ТРЕТЬЕЙ ФАЗЫ ОЦЕНКИ)

**Аннотация.** В работе изучен опыт прохождения отдельными европейскими странами третьей фазы оценки национального уголовного и административного законодательства на предмет его соответствия антикоррупционным стандартам ОЭСР. Подробный анализ рекомендаций, данных антикоррупционной Рабочей группой ОЭСР в рамках финальной стадии экспертизы законодательства отдельных стран, позволяет прогнозировать итоги прохождения Россией третьей фазы обзора, иметь четкие представления о характере антикоррупционной политики ОЭСР и объективно оценить шансы России на вступление в эту организацию. В основу исследования заложены сравнительно-правовой, системный, прогностический и документальный методы. Применялись также кибернетический, описательный, лингвистический, метод экспертного опроса и другие методы. В работе определены приоритеты антикоррупционной политики ОЭСР, предложен сравнительный анализ уголовного права европейских стран сквозь призму выполнения ими рекомендаций Рабочей группы ОЭСР, определены стратегии развития отечественного уголовного законодательства и подчеркнута важность создания на международном уровне единого правового поля для противодействия коррупции

**Ключевые слова:** ОЭСР, подкуп, взятка, коррупция, международное сотрудничество, уголовная ответственность, должностное лицо, международная организация, санкции, Конвенция.

Одним из наиболее заметных политических, правовых и экономических событий последнего пятилетия явилось присоединение России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР или Организация) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 года.

1 февраля 2012 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 3-ФЗ о присоединении к Конвенции. После завершения ратификационных процедур России предстояло пройти три фазы оценки соответствия национального уголовного и административного законодательства положениям названной Конвенции ОЭСР в рамках антикоррупционной рабочей группы.

Созданная в 1994 году, эта группа имеет статус конвенционного органа. На ее текущих заседаниях анализируются отчеты экспертов о прохождении отдельными странами антикоррупционной экспертизы.

В марте 2012 г. Россия прошла первую фазу обзора выполнения Конвенции ОЭСР. По ее итогам Рабочая группа рекомендовала криминализовать обещание

и предложение взятки, исключить возможность освобождения от уголовной ответственности вследствие деятельного раскаяния по делам о подкупе иностранных должностных лиц и др.

Многие предложения и рекомендации были приняты законодателем, но по ключевым вопросам Россия предпочла остаться на прежних позициях, сохраняя верность национальным правовым традициям<sup>1</sup>.

В октябре 2013 г. она прошла вторую фазу обзора выполнения Конвенции ОЭСР. В рамках заседания антикоррупционной рабочей группы в декабре 2013 года в закрытом режиме (без участия нашей страны) был сформулирован перечень рекомендаций, выполнение которых является условием для положительного рассмотрения российского досье профильным антикоррупционным комитетом.

<sup>1</sup> 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.

В частности, России было рекомендовано:

- расширить наказуемость коррупционных преступлений за счет криминализации предложения и обещания взятки (Фаза 1 Рекомендация 3 (а) и Фаза 2 Рекомендация 10);
- добиться соответствия размеров штрафов и конфискуемого имущества размерам взятки, даваемой должностному лицу (Фаза 1 Рекомендация 6 и Фаза 2 Рекомендация 12 (б), 12 (с));
- установить уголовную ответственность за фальсификацию документов, мошенничество и иные злоупотребления в бухгалтерской сфере, совершаемые в рамках подкупа иностранных должностных лиц (Фаза 1 Рекомендация 11 (а), 11 (б) и Фаза 2 Рекомендация 14 (а), 14 (с)).

Жесткость позиции ОЭСР в вопросах соблюдения нашей страной антикоррупционных стандартов послужила поводом для обвинения ОЭСР в пристрастном и предвзятом отношении к России.

В основе такого рода рассуждений лежат ограниченные представления об антикоррупционной политике этой организации и перспективах вступления в нее России.

Особенностью ОЭСР, по справедливому замечанию А.В. Федорова, является то, что в ней «мягко» закреплены жесткие требования к участникам Конвенции<sup>2</sup>. И Россия не является исключением.

«С одной стороны, Конвенция ОЭСР направлена на достижение максимальной эквивалентности мер, принимаемых его участниками по установлению ответственности за подкуп должностных лиц иностранных государств без выдвигания требований или изменение фундаментальных принципов правовой системы государства. С другой, невыполнение требований о реализации ряда однотипных решений является препятствием для получения согласия стать участником Конвенции ОЭСР против подкупа и в последствии – членом ОЭСР»<sup>3</sup>.

По сути, каждое государство – кандидат на вступление в члены Организации поставлено перед выбором – или поступиться частью своих правовых традиций во благо установления универсальной правовой модели борьбы с подкупом иностранных должностных лиц, либо отказаться вносить изменения в национальное законодательство и быть признанным неготовым к вступлению в члены ОЭСР.

Присоединившись к Конвенции ОЭСР, Россия ясно выразила свои политические и экономические намерения.

<sup>2</sup> Федоров А.В. Антикоррупционная конвенция ОЭСР как часть правовой системы Российской Федерации: уголовно-правовой и уголовно-политический аспекты// Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. № 4. С. 108.

<sup>3</sup> Там же. С. 109.

В ближайшее время ей предстоит прохождение третьей фазы обзора уголовного законодательства. И оценить шансы РФ позволяет изучение опыта прохождения финальной стадии другими странами – участниками Конвенции ОЭСР<sup>4</sup>.

**Австралия.** Отчет о прохождении Австралией третьей фазы оценки законодательства был заслушан на заседании профильной Рабочей группы 12 октября 2012 года. Отмечая высокий уровень антикоррупционного законодательства, эксперты обратили внимание на низкие показатели выявления и расследования случаев подкупа иностранных должностных лиц. За время наблюдений было возбуждено только одно уголовное дело. Вместе с тем, были отмечены усилия власти в части расширения правовых механизмов противодействия коррупции: установление корпоративной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, создание первого Австралийского антикоррупционного плана действий министерств и ведомств (декабрь 2012 г.).

**Австрия.** Рабочая группа на заседании 14 декабря 2012 года выразила сожаление по поводу того, что в австрийское уголовное законодательство не было внесено заметных антикоррупционных поправок со времени ратификации Конвенции ОЭСР (1999 г.). Вместе с тем, было отмечено расширение практики привлечения к уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц, создание Прокуратуры по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (2010 г.), Федерального бюро по борьбе с коррупцией (2010 г.) и образование в рамках штаб – квартиры полиции Департамента по экономическим и финансовым преступлениям. Но Рабочая группа посчитала предпринятые усилия недостаточными и рекомендовала Австрии увеличить размеры штрафов, назначаемых юридическим лицам, с 1,3 до 1,8 млн. евро, расширить легальное определение иностранного публичного должностного лица и оптимизировать практику привлечения к ответственности руководителей австрийских компаний, работающих за рубежом.

**Испания.** Эксперты из Бразилии и Чили, участвовавшие в третьей фазе оценки антикоррупционной политики Испании, обратили внимание на то, что за тринадцать лет с момента криминализации подкупа иностранных должностных лиц и официальных лиц международных организаций не было привлечено к уголовной ответственности ни одно физическое и юридическое лицо. Следуя рекомендациям второй фазы обзора, в уголовное законодательство Испании были внесены существенные поправки. Но результаты реформ не оправдали надежды ОЭСР. В частности,

<sup>4</sup> OECD Anti-bribery Convention. Phase 3 Monitoring Information Resources. OECD, 2012.

Рабочая группа высказала обеспокоенность в связи с введением в УК Испании специальной нормы об ответственности за подкуп европейских чиновников.

Она настоятельно рекомендовала Испании привести уголовное законодательство и правоприменительную практику в соответствии с антикоррупционными стандартами ОЭСР:

- установить соответствие между уголовно-правовыми запретами посредством исключения состава подкупа европейских чиновников;
- увеличить сроки давности привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления до десяти лет;
- ввести институт конфискации имущества;
- распространить режим ответственности юридических лиц не только на коммерческие компании, но и государственные учреждения.

**Швеция.** Эксперты из Бразилии и Исландии представили свой отчет о прохождении Швецией третьей фазы оценки на заседании Рабочей группы 15 июля 2012 года. Они обратили внимание на то, что с момента подписания Конвенции ОЭСР в Швеции не было зарегистрировано ни одного случая подкупа иностранных должностных лиц и представителей международных организаций. Посчитав, что это свидетельствует о низкой эффективности борьбы с коррупцией, Рабочая группа рекомендовала государству:

- увеличить размеры штрафов, назначаемых юридическим лицам за коррупционные преступления (ибо существующий штраф – 10 млн. шведских крон (1, 1 млн. евро) не обладает достаточным сдерживающим эффектом);
- установить ответственность за коррупционные преступления, совершаемые с участием сотрудников низшего звена, дочерних компаний, сторонних агентов, физических и юридических лиц, находящихся за границей;
- повысить осведомленность общественности о наказуемости подкупа иностранных должностных лиц.

**Великобритания.** Несмотря на то, что Великобритания предприняла важные шаги на пути криминализации подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций (речь идет о принятии в 2010 году Акта о взяточничестве, установившего ответственность за подкуп и обещание взятки), Рабочая группа рекомендовала ей устранить пробелы в применении антикоррупционных норм.

Особое внимание было обращено на завуалированную практику разрешения коррупционных конфликтов в рамках восстановительных гражданско-правовых процедур. В отличие от сделок о признании вины, они не являются прозрачными и не дают полную картину эффективности и соразмерности существующих санкций.

16 марта 2012 г. на заседании Рабочей группы ОЭСР Великобритании были даны следующие рекомендации:

- согласовать положения английского антикоррупционного законодательства с уголовным законодательством стран – бывших колоний Великобритании;
- внедрить практику «нулевой терпимости» компаний к упрощенной схеме платежей при расчетах с иностранными агентами.

**Греция.** Доклад о прохождении Грецией третьей фазы обзора был представлен оценщиками из Ирландии и Кореи на заседании Рабочей группы ОЭСР 14 июня 2012 года. Отмечая стремление государства к созданию эффективной системы противодействия коррупции, эксперты отметили низкий уровень профессиональной подготовки следователей, прокуроров и судей.

В этой связи Рабочая группа предложила Греции повысить уровень компетентности судей и прокуроров в рамках специальных программ обучения. Кроме того, Греции рекомендовалось:

- уточнить дублирующие законодательные положения, касающиеся подкупа иностранных должностных лиц;
- повысить ответственность и штрафы в отношении юридических лиц;
- в качестве санкции за подкуп иностранных должностных лиц рассматривать практику отстранения от государственных закупок.

**Венгрия.** По оценкам Рабочей группы, незначительное количество приговоров за подкуп иностранных должностных лиц в Венгрии связано с трудностями в применении института ответственности юридических лиц. Дело в том, что уголовная ответственность юридического лица, по УК Венгрии, возможна только после осуждения физического лица, выполняющего управленческие функции в этой организации.

Следуя рекомендациям второй фазы обзора, законодатель увеличил сроки давности привлечения к ответственности и ввел нормы, обязывающие публичных должностных лиц сообщать об известных им фактах подкупа иностранных должностных лиц.

На заключительном этапе обзора Венгрии было рекомендовано организовывать мероприятия по повышению осведомленности населения об уголовной ответственности за международный подкуп.

Эта рекомендация, как правило, имеет универсальный характер и дается практически каждому государству – претенденту на участие в ОЭСР на второй и (или) третьей фазе обзора.

Следует обратить внимание и на общую практику предоставления одного года на устранение основных недостатков и подготовку устного доклада, и двух лет

на полную реализацию рекомендаций Рабочей группы ОЭСР, данных в рамках третьей фазы оценки.

Такие сроки на выполнение рекомендаций были предоставлены Австралии в октябре 2012 года, Австрии в декабре 2012 года, Франции в апреле 2012 года, Словакии в мае 2012 года, Нидерландам в декабре 2012 года, Испании в декабре 2012 года, Великобритании в марте 2012 года.

Обобщение практики прохождения странами третьей фазы оценки позволяет предвидеть те трудности, с которыми придется столкнуться России на заключительной стадии прохождения антикоррупционной экспертизы.

Следует принимать во внимание тот факт, что в рамках третьего обзора странам, как правило, рекомендуется устранить те недостатки, которые были вы-

явлены в 1 и 2 фазах, но которые по политическим или иным причинам не были устранены.

Очевидно, что ОЭСР не будет предоставлять преференций и послаблений России, а последняя не сможет успешно апеллировать к незыблемости русской правовой традиции.

Главная цель Организации состоит в создании единого и внутренне согласованного правового поля для преследования физических и юридических лиц, занимающихся подкупом иностранных должностных лиц, в каком бы государстве они ни находились. В этом контексте сохранение правовых традиций государства – претендента на участие в Организации рассматривается не иначе, как препятствие для создания универсального правового пространства. И опыт перечисленных выше стран подтверждает справедливость этого вывода.

#### **Библиографический список:**

1. 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.
2. Федоров А.В. Антикоррупционная конвенция ОЭСР как часть правовой системы Российской Федерации: уголовно-правовой и уголовно-политический аспекты // *Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии.* – 2013. – № 4. – с. 108.
3. С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* – 2011. – 3. – С. 4–10.
4. Т.Я. Хабриева Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* – 2011. – 4. – С. 16–27.
5. Агеев В.Н. Правовые средства и механизмы противодействия коррупции // *NB: Административное право и практика администрирования.* – 2012. – 1. – С. 112–134. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_410.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_410.html)

#### **References (Transliteration):**

1. Sidorenko E.L. Konventsiya OESR po bor'be s podkupom inostrannykh dolzhnostnykh lits pri osushchestvlenii mezhdunarodnykh kommercheskikh sdelok i perspektivy sovershenstvovaniya rossiiskogo ugovnogo zakonodatel'stva // *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya.* – 2013. – № 1. – С. 13–17.
2. Fedorov A.V. Antikorruptsiionnaya konventsiya OESR kak chast' pravovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: ugovno-pravovoi i ugovno-politicheskii aspekty // *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii.* – 2013. – № 4. – S. 108.
3. S.E. Naryshkin, T.Ya. Khabrieva Mekhanizm otsenki antikorruptsiionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya.* – 2011. – 3. – С. 4–10.
4. T.Ya. Khabrieva Pravovye problemy implementatsii antikorruptsiionnykh konventsii // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya.* – 2011. – 4. – С. 16–27.
5. Ageev V.N. Pravovye sredstva i mekhanizmy protivodeistviya korruptsii // *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya.* – 2012. – 1. – С. 112–134. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_410.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_410.html)