КОНФЕРЕНЦИЯ ООН ПРОТИВ КОРРУПЦИИ 2015 ГОДА В РОССИИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ИДЕИ

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, вице-президент Российской академии наук, академик Российской академии наук, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: office@izak.ru

Статья посвящена анализу основных подходов и идей в области партнерства государства и бизнеса в противодействии коррупции, озвученных на VI сессии Конференции Организации Объединенных Наций против коррупции, состоявшейся 2—6 ноября 2015 г. в г. Санкт-Петербурге. Организацию и проведение целевого мероприятия совместно обеспечили Управление ООН по наркотикам и преступности, Торгово-промышленная палата Российской Федерации и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, выполняющий функцию координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции. Участниками целевой конференции были выработаны решения, которые определяют вектор международных и национальных усилий в сфере предупреждения коррупции, криминализации коррупционных правонарушений, возвращения украденных активов и оказания антикоррупционного технического содействия.

Ключевые слова: конференция, отчет, партнерство, коррупция, отмывание доходов, политика, основания, состав, защита.

THE UN ANTI-CORRUPTION CONFERENCE IN 2015 IN RUSSIA: NEW APPROACHES AND IDEAS

T. Y. KHABRIEVA, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, vice-president of the Russian Academy of Sciences, academician of the Russian Academy of Sciences, member of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe), doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: office@izak.ru

The present article is devoted to the analysis of the main approaches and ideas in the field of partnership between the state and business in countering corruption pronounced at the side-event of VI session of the United Nations Anti-Corruption Conference which took place on November 2—6, 2015 in St. Petersburg. The side-event was co-organized by the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation which performs functions of coordinating scientific and methodological support in fighting corruption. Participants of the side-event elaborated decisions which determine the trajectory of international and national efforts in the sphere of corruption and criminalization of corruption offenses' prevention, recovery of stolen assets and rendering anti-corruption technical assistance.

Keywords: conference, report, partnership, corruption, money laundering, policy, bases, structure, protection.

DOI: 10.12737/17172

В работе VI сессии Конференции Организации Объединенных Наций против коррупции, состоявшейся 2—6 ноября 2015 г. в г. Санкт-Петербурге, приняли участие более 1500 представителей международных организаций, государственных деятелей, экспертов и специалистов-практиков из 160 государств, в том числе более 60 руководителей антикоррупционных ведомств.

Конференция ООН против коррупции — основной формат оценки эффективности выполнения го-

сударствами универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г. На конференции вырабатываются решения, которые определяют вектор международных усилий в сфере предупреждения коррупции, криминализации коррупционных правонарушений, возвращения украденных активов и оказания антикоррупционного технического содействия. В ходе Конференции ООН против коррупции также дается оценка усилиям государства по имплементации положений КПК ООН.

В качестве основной темы VI сессии Конференции ООН против коррупции была определена проблематика партнерства государства и бизнеса в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Российская сторона предусмотрела в программе мероприятий специальную целевую конференцию, посвященную практике взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции. Ее организацию и проведение совместно обеспечили Управление ООН по наркотикам и преступности, Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ) и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт), выполняющий функции координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В ходе целевой конференции был презентован соответствующий тематический отчет Международной антикоррупционной академии (МАА)¹, имеющей статус самостоятельной международной межправительственной организации, объединяющей 67 государств — членов ООН и три международных организации. В отчете было отражено содержание проведенной в ТПП РФ дискуссии², даны оценки практики данного взаимодействия в России и рекомендации по совершенствованию антикоррупционной политики. Над содержанием отчета вместе с экспертами МАА работали ведущие ученые Института, что позволило сформулировать научно обоснованные выводы и рекомендации.

К сожалению, взаимодействие зарубежных и отечественных экспертов при подготовке такого рода документов не является распространенным явлением. Зачастую это не позволяет учесть позицию нашей страны по широкому кругу значимых проблем³. В связи с этим важно продолжать партнерские отношения Международной антикоррупционной академии и Института⁴, оформленные специальным Меморандумом о взаимопонимании.

¹ См.: Report conference. Public-Private Partnership in the Fight against Corruption. Moscow. 26—27 March 2015. Laxenburg, Austria.

² Международная научно-практическая конференция «Партнерство государства и бизнеса в противодействии коррупции» (26—27 марта 2015 г.) организована ТПП РФ совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности и Международной антикоррупционной академией при поддержке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

³ Подробнее см.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5—12.

⁴ 29 апреля 2014 г. сотрудничество Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Международной антикоррупционной академии

Особенно важно, что идеи, высказанные российскими учеными, оказались востребованы и использованы не только в содержании, но и в резолютивной части документа. Было отмечено, что противодействие коррупции должно основываться на системных и комплексных исследованиях ее причин и проявлений как в государственной, так и в частной сферах.

Первоочередная научная задача — выявление наилучших практик государственно-частного партнерства в предупреждении коррупции в целях их последующей имплементации различными государствами. Была подчеркнута важность установления эффективной ответственности юридических лиц, а также усиления ответственности физических лиц, в том числе за незаконное обогащение. Высказаны рекомендации по снижению ответственности для компаний, реализующих соответствующие меры «комплаенса»⁵, а также по легализации лоббирования.

Не меньшую ценность представляют идеи, высказанные участниками мероприятия. Так, заместитель Министра юстиции РФ *М. А. Травников* акцентировал внимание на этической стороне проблемы коррупции. В связи с этим можно прогнозировать дальнейшее расширение этико-правовой и информационной составляющей антикоррупционной деятельности.

Начальник Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции *О. А. Плохой* привел данные статистики по коррупционным правонарушениям, согласно которым более 4000 чиновников сообщили о склонении к коррупционным правонарушениям, вследствие чего вынесено более 1000 приговоров. К сожалению, одна треть фактов взяток была инициирована бизнес-структурами. Было отмечено, что не все организации частного сектора выполняют даже базовые требования ст. 13³ Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Среди ключевых направлений антикоррупционной деятельности была названа работа по противодействию отмыыванию доходов, полученных преступным путем, в том числе по идентификации публичных должностных лиц, обращающихся в банки и иные финансовые организации для проведения финансовых операций. Докладчик отметил важность обеспечения должного уровня противодействия коррупции в субъектах РФ, а также необходимость повышения эффективности выявления и предотвра-

окончательно оформилось подписанием Меморандума о взаимопонимании.

⁵ Комплаенс — обеспечение соответствия деятельности организации требованиям, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, а также создание в организации механизмов анализа, выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации.

щения конфликта интересов между чиновниками и их родственниками. Сказанное позволяет прогнозировать дальнейшее развитие законодательства, связанного с предотвращением и урегулированием конфликта интересов, совершенствованием этической составляющей деятельности органов власти и организаций, оптимизацией антикоррупционной деятельности субъектов РФ и муниципалитетов, репатриацией активов, полученных коррупционным путем и выведенных за рубеж.

Депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ *А. Б. Выборный* сосредоточил внимание на формировании в предпринимательской среде такого климата, который способствовал бы недопущению коррупции и препятствовал бы деятельности бизнесменов, практикующих коррупцию. Это и черные списки «нерукопожатных» бизнесменов, и ограничение доступа к государственным и муниципальным закупкам компаний, причастных к проявлениям коррупции, и активизация контроля правоохранительных органов в отношении указанных компаний, и другие меры. Отмеченный базовый вектор изменения предпринимательской среды, безусловно, станет ориентиром законодателя на ближайший период. В отечественном гражданском законодательстве уже сделаны первые шаги в этом направлении: в п. 3 ст. 53 ГК РФ включены положения, обязывающие органы юридического лица «действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно»⁶.

Заместитель Председателя Следственного комитета РФ *А. В. Федоров* отметил важное направление взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции — участие бизнеса в обсуждении важных государственных решений. Выступающий сообщил, что, поскольку средний размер административного штрафа по ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ — 1 850 000 руб., это позволяет рассматривать вопрос о производстве по таким делам в уголовно-процессуальном порядке. Полагаем, что такой вариант решения вопроса о совершенствовании ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения вполне приемлем, но нуждается в дополнительной проработке.

Заместитель Министра внутренних дел РФ *А. Н. Савенков* сообщил о необходимости учета специфики государств при формировании государственной антикоррупционной политики и того, как население относится к различным проявлениям коррупции. При этом докладчик отметил, что в каждом государстве есть свои особые условия и нельзя при опреде-

лении наказаний ставить на одну ступень учителей, врачей, работников ГИБДД и лиц, принимающих участие в хищениях средств государственного заказа. Было предложено распространить ответственность за подкуп на случаи, когда средства передаются третьим лицам, и разработать механизмы управления конфликтным имуществом, а также методики выявления, обращения в доход организаций имущества, в отношении которого не было представлено обоснования его приобретения на законные доходы в соответствии с антикоррупционным законодательством.

Уже наметились позитивные изменения в практике применения прокурорами положений ст. 235 ГК РФ и законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих соответствующие должности, их доходам.

В частности, прокурором Орловской области в Заводской районный суд г. Орла направлено исковое заявление к двум депутатам Орловского областного Совета народных депутатов об обращении в доход государства 31 объекта недвижимого имущества (зданий, строений, сооружений) стоимостью более 71 млн руб.

Как правило, дела данной категории связаны с недвижимостью, но есть и другие имущественные активы, например деньги, финансовые инструменты, счета в российских и зарубежных банках и офшорах, с которыми также необходимо научиться работать. Таким образом, гражданско-правовые инструменты по своей эффективности не уступают, а подчас превосходят публично-правовые санкции, а повышение их эффективности — еще одно актуальное направление совершенствования законодательства о противодействии коррупции и методического обеспечения его реализации.

Директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты РФ *Д. В. Баснак* сосредоточил внимание на вопросах методического сопровождения принятия организациями мер, направленных на противодействие коррупции. При этом важную роль играют стимулы к применению организациями данных мер. Однако в настоящее время к таким стимулам относится только практика применения ст. 19.28 КоАП РФ. Следует отметить, что Институт как Междисциплинарный центр предлагает дополнить данную статью примечанием, предусматривающим условия освобождения юридического лица от административной ответственности в случае, если:

а) органы управления юридического лица активно способствовали раскрытию и (или) расследованию деяния, совершенного заинтересованным физическим лицом;

б) имело место вымогательство денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставления имущественных прав со стороны должностного лица;

⁶ Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013. С. 108—109.

в) после факта передачи, предложения или обещания денег, ценных бумаг, иного имущества орган управления юридического лица добровольно сообщил о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело или дело об административном правонарушении⁷.

Указанные предложения прошли многократное научное обсуждение, а их реализация будет стимулировать антикоррупционное сотрудничество компаний с правоохранительными органами.

Эти и другие предложения были освещены в докладах и презентациях ведущих ученых Института⁸.

Проведение Конференции ООН против коррупции подтвердило высокий уровень российской науки в разработке мер противодействия коррупции. Среди предлагаемых наукой новелл перспективным направлением развития научной мысли, законодательства и правоприменительной практики является оценка коррупционных рисков, без проведения которой выстраивание оптимальных механизмов противодействия коррупции крайне затруднительно.

В этом контексте давно критически оцениваются исследования международных рейтинговых агентств, исследовательские методы которых в ряде случаев имеют хаотичный характер. Например, типичной ошибкой является стремление познать природу коррупции только с помощью социологических опросов, хотя достоверную картину они дать, к сожалению, не могут. В связи с этим на базе Института была разработана Международная программа мониторинга проявлений коррупции (Программа МОНКОР)⁹ с учетом как позитивного, так и негативного опыта существующих оценок коррупции. Это новый междисциплинарный научно-методический комплекс измерения коррупции, который показывает не только ее состояние, но и динамику развития, основываясь на анализе фактов.

Программа МОНКОР не только развивает, но и дополняет известные методики диагностирования коррупции, выявляет обобщенные интегрированные индикаторы коррупционных проявлений, дает возможность преодолеть проблемы узкосociологических

методов антикоррупционных рейтингов. Она позволяет рассматривать проявления коррупции не как набор статистических величин, а как сложные анти-социальные явления, находящиеся в тесной взаимосвязи с многоуровневыми факторами социально-экономического, политического и правового развития.

В рамках Программы МОНКОР предполагается категорирование оцениваемых объектов по группам рисков (по шкале от минимальной до высокой степени коррупционного риска) на основе сводных индикаторов. В их числе: индекс репрезентативности; индекс межстрановых оценок коррупции; индекс правопорядка; индекс коррупционной устойчивости; индекс условий возникновения коррупции. Для реализации поставленных задач в рамках МОНКОР разработана Методика мониторинга регуляторного воздействия на условия возникновения коррупции.

Прошедшая Конференция подтверждает, что обеспечение научной обоснованности мер противодействия коррупции в России составляет существенный элемент государственной политики.

Специальные научные исследования в области противодействия коррупции проводились и ранее, но как задача государственного масштаба впервые были закреплены Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 годы». В рамках реализации подп. «е» п. 2 Национального плана перед Институтом были поставлены задачи проведения междисциплинарных научных исследований законодательства Российской Федерации и практики его применения. К сожалению, формат статьи не позволяет исчерпывающим образом изложить все результаты. Вместе с тем хотелось бы проиллюстрировать несколько примеров того, как такая работа проводится.

Впервые была поставлена задача проведения исследований административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Речь прежде всего идет об уже упомянутой ст. 19.28, внесенной в КоАП РФ в 2011 г., работающей в системной взаимосвязи с нормами Уголовного кодекса РФ¹⁰. Благодаря этому должностным лицам самых высоких категорий, обвиняемым в получении взяток от юридических лиц, выносятся приговоры с реальным сроком лишения свободы, а на компании, передающие предметы ненадлежащего вознаграждения, налагаются существенные по объему административные штрафы.

⁷ См.: Зырянов С. М., Цирин А. М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82—90.

⁸ С презентациями научных докладов первого заместителя директора Института, президента Российской ассоциации международного права доктора юридических наук, профессора А. Я. Капустина и заведующего отделом методологии противодействия коррупции кандидата юридических наук А. М. Цирин можно ознакомиться на интернет-портале: <http://ach.tpprf.ru/news/825>.

⁹ Подробнее см.: Лафитский В. И., Емельянец В. П., Семякина О. И. и др. Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. кол. Т. Я. Хабриева. М., 2015.

¹⁰ Например, известное дело о получении экс-губернатором Тульской области через посредника взятки от представителя юридического лица (ЗАО «Корпорация ГРИНН») за выделение земельного участка под строительство гипермаркета. Суд приговорил взяткополучателя к 9,5 года колонии. При этом на основании ст. 19.28 КоАП РФ корпорация ГРИНН было назначено административное наказание в виде штрафа в полуторакратном размере переданных денег — 60 млн руб. с конфискацией передаваемых денег (40 млн руб.).

Кроме того, в соответствии с этой статьей применяется конфискация. И хотя эта норма работает, исследования более 250 судебных решений по данной статье, в числе которых дела, дошедшие до Конституционного Суда РФ¹¹, показали наличие целого ряда проблем.

Состав передачи незаконного вознаграждения от имени юридического лица уступает аналогичным нормам в законодательстве ряда зарубежных государств, придающих своим законам экстерриториальное применение, поскольку охватывает только действия, совершенные на территории России. Вместе с тем для рассматриваемого состава признак территориальности имеет особое значение, поскольку противоправные деяния могут совершаться как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, учитывая возможность вовлечения иностранного должностного лица либо действия в интересах иностранного юридического лица. Для устранения данного пробела в КоАП РФ было предложено предусмотреть, что данное административное правонарушение может быть совершено как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

Как уже было отмечено, состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, корреспондирует составам преступлений, предусмотренных ст. 204 «Коммерческий подкуп» и ст. 291 «Дача взятки» УК РФ. Проведенное исследование подтвердило, что при расследовании уголовных дел редко учитывается их связанность со статьей об административной ответственности юридических лиц. В связи с этим были предложены критерии связанности действий физического и юридического лица, которые учитывают уже сформировавшуюся судебную практику и могли бы дополнить известные методики расследования коррупционных преступлений, применяемые правоохранительными органами.

Анализ практики действия ст. 19.28 КоАП РФ выявил проблему более высокого порядка — несовпадение принципов уголовной и административно-правовой политики в части освобождения от ответственности в случае сотрудничества обвиняемого лица с правоохранительными органами. Суды широко используют норму, содержащуюся в примечании

к ст. 291 УК РФ, позволяющую освобождать от уголовной ответственности граждан, активно способствующих раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщивших в правоохранительные органы о даче взятки либо о вымогательстве взятки. Однако КоАП РФ не позволяет в указанных обстоятельствах освободить от административной ответственности юридическое лицо, которое автоматически становится заинтересованным в сокрытии проявления коррупции.

По каждой из сформулированных проблем были высказаны научно обоснованные рекомендации, а также предложены конкретные редакции законодательных изменений.

Не менее значимым является вопрос защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются.

В ходе исследований был сделан вывод о том, что преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, должно образовывать состав коррупционного правонарушения. Кроме того, целесообразно установить юридическую ответственность должностных лиц, не обеспечивших реализацию установленных мер по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции. При этом проведенные междисциплинарные исследования показали, что с учетом традиционного негативного восприятия населением данной практики механизм вознаграждения за сообщение о фактах коррупции целесообразно рассматривать в качестве компенсации за неблагоприятные последствия, связанные с возможным преследованием и ущемлением прав и законных интересов со стороны работодателя.

Высказанные в рамках VI сессии Конференции ООН против коррупции концептуальные идеи и подходы к развитию антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики имеют не только теоретическую ценность, но и практическое значение для формирования государственной антикоррупционной политики. Многие из них могут быть рекомендованы для учета в разрабатываемом проекте Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 гг., планах и программах противодействия коррупции федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований, а также в антикоррупционных политиках организаций.

¹¹ См. определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2014 г. № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Приоритет” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Report conference. Public-Private Partnership in the Fight against Corruption. Moscow. 26—27 March 2015. Laxenburg, Austria.
- Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.
- Зырянов С. М., Цирин А. М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2.

Лафитский В. И., Емельянцеv В. П., Семькина О. И. и др. Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. кол. Т. Я. Хабриева. М., 2015.

Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9.

REFERENCES

Report conference. Public-Private Partnership in the Fight against Corruption. Moscow. 26—27 March 2015. Laxenburg, Austria.

Abuzyarova N. A., Artemov V. Yu., Bulaevskiy B. A. i dr. Korruptsiogennost' zakonodatel'stva: prichiny, faktory, preodolenie: monografiya / otv. red. E. I. Spektor, A. M. Tsirin. M., 2013.

Zyryanov S. M., Tsirin A. M. Administrativnaya otvetstvennost' za nezakonnoe voznagrazhdenie ot imeni yuridicheskogo litsa. Zhurnal rossiyskogo prava. 2015. No. 2.

Lafitskiy V. I., Emel'yantsev V. P., Semykina O. I. i dr. Programma mezhdunarodnogo nauchnogo monitoringa proyavleniy korruptsii (MONKOR) / ruk. avt. kol. T. Ya. Khabrieva. M., 2015.

Naryshkin S. E., Khabrieva T. Ya. Mekhanizm otsenki antikorrupcionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). Zhurnal rossiyskogo prava. 2011. No. 9.