ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ БАЗУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.А. КОНОВАЛОВ

Коновалов В.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия, г. Оренбург.

Коррупция выходит за рамки национальных границ, и борьба с ней требует усилий на международном уровне. Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной деятельности в современной России имеет ряд пробелов и недостатков. В связи с этим весьма актуальной задачей современного российского законодательства в контексте его обогащения мировым опытом антикоррупционной борьбы остается дальнейшее следование приоритету международных правовых норм, требований и определений. Нами выявлены соответствующие лакуны в российском праве, требующие заполнения в соответствии с нормами международно-правовых документов, и описаны пути имплементации норм международного права в сфере борьбы с коррупцией в российское законодательство.

Ключевые слова: международное право, противодействие коррупции, антикоррупционная политика, взятка.

Implementation of International Anti-Corruption Rules to Legislation of the Russian Federation

V.A. Konovalov

Konovalov V.A., Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Administrative and Financial Law at Orenburg Institute (Branch) of Kutafin Moscow State University of Law, Russia, Orenburg.

Corruption goes beyond national borders and combating it requires efforts at the international level. Legal regulation of combating corruption in modern Russia has a number of gaps and defects. Therefore urgent task of modern Russian legislation in the context of its enrichment with international experience of combating corruption is further adherence to priorities of international rules, requirements and definitions. We identify gaps at relevant Russian laws which require filling in accordance with international rules, and describe ways of implementation of international anti-corruption rules to Russian legislation.

Key words: international law, combating corruption, anticorruption policy, bribe.

В настоящее время наблюдается устойчивая тенденция к консолидации международных усилий по борьбе с коррупцией. Вместе с тем отмечается необходимость эффективной национальной политики по предотвращению и пресечению злоупотребления служебным положением. Очевидно, что антикоррупционная политика современной России должна учитывать взятые на себя страной международные обязательства в области противодействия коррупции. В связи с этим актуальным является вопрос об имплементации норм международного антикоррупционного права в отечественное законодательство.

Антикоррупционные меры описаны в следующих международных и европейских документах: Глобальной программе ООН против коррупции, Декларации ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 года, Конвенции ООН против коррупции 2003 года (далее - Конвенция против коррупции), Резолюции Комитета министров Совета Европы от 06.11.1997 N (97) 24 "О двадцати принципах борьбы с коррупцией", Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года (далее - Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию), Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) 1999 года.

Практически во всех международных правовых актах антикоррупционного характера содержится большое число норм административного права, определяющих организационно-управленческие аспекты осуществления этих Конвенций.

Российской Федерацией ратифицированы такие важнейшие нормативные документы в сфере противодействия коррупции, как Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция против коррупции. Многие их положения сыграли важную роль в формировании соответствующих положений в российском законодательстве. Закономерным видится вывод исследователей о том, что "Федеральный закон N 105369-5 "О противодействии коррупции"... направлен не только на реализацию Национального плана противодействия коррупции... но и призван отразить последовательную реализацию принятых на себя Россией международных обязательств в рассматриваемой сфере" [4, с. 104].

Россия подписала Конвенцию против коррупции одной из первых. Определение коррупции как "злоупотребления властью с целью получения личной выгоды", приведенное в данной Конвенции, послужило основанием для соответствующей трактовки этого явления в законодательстве различных стран, в том числе Российской Федерации.

В ст. 5 Конвенции против коррупции утверждается обязанность государств-участников "периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней", что является новым и сравнительно мало разработанным направлением в отечественном правоведении. В настоящее время работа в этом направлении ведется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Вместе с тем правовая база борьбы с коррупцией в России не во всем следует приоритету международных норм, требований и определений. Это связано с рядом факторов, определяющих своеобразие правовых документов антикоррупционной направленности.

Так, одним из факторов, затрудняющих перенесение зарубежного опыта в этой области на российскую почву, являются терминологические расхождения. Например, в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию для обозначения субъекта коррупции используются понятия "государственное должностное лицо" (ст. 1), в Конвенции против коррупции - "публичное должностное лицо" (ст. 2). Оба эти понятия шире, чем понятие должностного лица, обозначенное в примечании 1 к ст. 285 Уголовного кодекса РФ и не включающее в себя государственных служащих, не относящихся к числу должностных лиц (в частности, обслуживающий и технический персонал органов власти, государственных и муниципальных организаций); а также государственных и муниципальных служащих иностранных государств и служащих публичных международных организаций.

Таким образом, УК РФ исключает две последние группы лиц из числа субъектов коррупционных преступлений, хотя они входят в эту категорию в вышеуказанных международно-правовых документах. В проекте Федерального закона N 105369-5 "О противодействии коррупции" (далее - проект Закона о противодействии коррупции) в число "должностных лиц" включаются иностранные должностные лица и служащие международных организаций; тем не менее обоснованным представляется вывод о том, что в данном случае "предлагаемые изменения в УК РФ не в полной мере учитывают положения международных конвенций, ратифицированных Россией в отношении определения субъектов коррупционной деятельности, и выглядят половинчатыми" [4, с. 107].

Таким образом, анализ опыта международно-правового регулирования антикоррупционной деятельности вновь подводит к необходимости внедрения в российское законодательство понятия публичной службы (публичного служащего) или синонимичного ему, которое бы включало в себя лиц, выполняющих сходные функции в государственных и муниципальных органах, учреждениях иностранных государств и международных публичных организациях.

Отступление от международно-правовых норм содержится и в аспекте дифференциации ответственности. Например, в то время как в международном законодательстве принята классификация по субъекту взятки, в российском праве сохраняется традиционная дифференциация по размеру взятки. Так, согласно ст. 290 УК РФ "Получение взятки" различаются следующие виды взяток: взятка в значительном размере (более 25000 рублей), размер штрафа по которой составляет от 30- до 60-кратной суммы взятки; взятка в крупном размере (более 150000 руб.), штраф - от 70- до 90-кратной суммы взятки; взятка в особо крупном размере (более 1 млн. руб.), штраф - от 80- до 100-кратной суммы взятки (но не более 500 млн. руб.). Статья 291.1 УК РФ также предусматривает ответственность за посредничество во взяточничестве "в значительном размере".

Связан с вышеописанным и следующий аспект несовпадения в международно-правовом и российском правовом поле противодействия коррупции. Статьи 2 - 11 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, статьи 15 - 16 и 21 Конвенции против коррупции и ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года (далее - Конвенция против транснациональной организованной преступности) предполагают в качестве предмета подкупа публичного служащего любое неправомерное преимущество (выгоду), в том числе и нематериального характера. Согласно статьям 15 - 16, 18 и 25 Конвенции против коррупции, статьям 2 - 6, 9 - 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, пункту "a" ч. 1 ст. 8 Конвенции против транснациональной организованной преступности само обещание, предложение или испрашивание согласия на получение неправомерных преимуществ от публичного должностного лица квалифицируется как оконченное преступление. А в соответствии с ч. 1. ст. 30 УК РФ испрашивание, обещание и предложение взятки могут рассматриваться лишь как приготовление, соответственно, к получению и даче взятки; при этом статьи 290 и 291 УК РФ предполагают отсутствие ответственности за эти виды правонарушений.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе" предписывает: "Не может быть квалифицировано как покушение на дачу или получение взятки 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". Таким образом, в отечественном законодательстве не предусматриваются положения, устанавливающие ответственность за обещание или согласие принять взятку или незаконное вознаграждение.

Вместе с тем в ст. 291.1 УК РФ сформулировано такое основание для ответственности, как "обещание или предложение посредничества во взяточничестве", а в ст. 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях "Незаконное вознаграждение от имени юридического лица" под действие штрафа от 1 млн. до 100 млн. рублей должны подпадать "незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу... денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом... действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением".

В российском уголовном праве (ст. 204 "Коммерческий подкуп", ст. 290 "Получение взятки", ст. 291 "Дача взятки" и ст. 304 "Провокация взятки" УК РФ) предмет подкупа понимается сугубо материально: деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгода. В соответствии со статьями 15, 16, 18 и 21 Конвенции против коррупции, предметом взятки может быть любое (не только материальное) имущество, любое недолжное вознаграждение.

К числу сложных относится и проблема имплементации в российское законодательство ст. 14 Конвенции против коррупции, посвященной мерам по предупреждению отмывания денежных средств, полученных преступных путем. В 2011 году Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провел для Федеральной службы по финансовому мониторингу исследование законодательства государств Евразийской группы в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Были выявлены многие коррупциогенные факторы постоянного типа, связанные с недоработками национальных систем законодательства, прежде всего нормативных правовых актов.

В ст. 20 Конвенции против коррупции содержались новые для отечественного законодательства показатели коррупции (взяточничества). В качестве уголовно наказуемого деяния предусматривалось "незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать". Но в проекте Закона о противодействии коррупции и в действующем уголовном законодательстве не существует понятия ответственности за такую форму обогащения. "Кроме того, ни гражданское, ни административное законодательство Российской Федерации не устанавливает критериев размера незаконного обогащения, позволяющих отграничить общественно опасное деяние, составляющее правонарушение, от деяний, не представляющих общественной опасности" [4, с. 108]. Как справедливо отмечают современные исследователи, "проблемным для многих государств остается вопрос имплементации ст. 20 Конвенции ООН о незаконном обогащении, в соответствии с которой 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, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Указанное положение может вступить в противоречие с конституционными положениями многих государств, закрепляющими презумпцию невиновности и право обвиняемых не свидетельствовать против самих себя, своего супруга (супруги), других близких родственников" [1, с. 110]. Здесь важно отметить, что с целью имплементации данного положения в ряде стран сокращается число лиц, имеющих правовой иммунитет (в США их практически нет), и делаются отступления от законодательно закрепленного принципа недопустимости свидетельства против себя (в тех же США).

Проводимые в большинстве стран мира реформы, направленные на контроль над финансовыми декларациями политиков и чиновников, также направлены на недопущение незаконного обогащения; вместе с тем нельзя говорить о том, что в России сформирована система контроля за предоставлением и проверкой сведений о финансовом положении служащих и политиков.

Имплементация ст. 26 Конвенции против коррупции, посвященной введению института уголовной ответственности юридических лиц (такие существуют в законодательстве ряда стран, включая Великобританию, Бельгию, Данию, Израиль), вступает в противоречие с российским законодательством и традиционной доктриной виновной ответственности: "В Российской Федерации для введения уголовной ответственности юридических лиц необходим не только слом устоявшихся стереотипов, но и изменение концепции уголовного законодательства" [1, с. 110]. В данный момент в направлении имплементации данной статьи сделан следующий шаг: введена административная ответственность юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП РФ).

Выявленное несоответствие российского законодательства международно-правовым документам по противодействию коррупции детерминирует необходимость установления уголовной ответственности по отношению к публичным служащим всех уровней за злостное незаконное обогащение, то есть не предусмотренное законодательно приобретение или пользование чужим имуществом в особо крупных размерах.

Таким образом, очевидны лакуны в российском праве, требующие заполнения в соответствии с нормами международно-правовых документов. Кроме того, еще одна проблема заключается в том, что некоторые международно-правовые акты антикоррупционного характера пока не ратифицированы Российской Федерацией. По точному замечанию А.В. Куракина, "это обстоятельство не позволяет использовать их нормативный потенциал, отчасти затрудняя деятельность уполномоченных органов государства, призванных осуществлять предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы" [3, с. 22].

Россия пока не ратифицировала третью, главную антикоррупционную конвенцию мирового права - Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года (далее - Конвенция о гражданско-правовой ответственности). Тот факт, что ратифицирована Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, по нашему мнению, доказывает склонность российского антикоррупционного законодательства к репрессивным методам.

Анализ положений Конвенции о гражданско-правовой ответственности позволяет более детально рассмотреть в сравнительном аспекте те стороны международного опыта борьбы с коррупцией, которые не нашли отражения в российском законодательстве.

Важнейшей из таких мер является установление системы тотального контроля над доходами и расходами граждан: подобная система лежит в основе антикоррупционной политики во многих странах, подразумевая, что у любого человека в любой момент может быть запрошена информация об источниках его доходов. Наличие в проекте Закона о противодействии коррупции требования о предоставлении сведений о доходе и имуществе от гражданского служащего, а также его семьи (супруги и несовершеннолетних детей) является только полумерой, поскольку не только не учитывает другие возможные родственные связи, но и предполагает контроль над гражданским служащим со стороны другого служащего. Поскольку сведения о доходе и имуществе представляют служебную тайну, не создается никаких оснований для прозрачности и контроля за финансовой деятельностью чиновника со стороны гражданского общества. Тем самым доходы и имущество чиновника оказываются вне публичной сферы, вне контроля гражданского общества, что препятствует прозрачности государственной экономики. То же касается и сведений о доходах других граждан, которые составляют в России "налоговую тайну", а в некоторых случаях - банковскую или служебную.

Таким образом, ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности привела бы российское законодательство к необходимости последовательно реализовывать гражданско-правовой механизм взыскания с коррумпированного государственного служащего как незаконно приобретенного имущества, так и стоимости услуг, противозаконно предоставленных в результате превышения служебных полномочий, а также механизм признания недействительными сделок, принятых в результате превышения служебных полномочий, и аннулирования принятых в результате коррупционных правонарушений нормативных актов. В связи с возможностью ратификации данной Конвенции обосновывается "необходимость исключения из ст. 575 ГК РФ предписания, допускающего дарение государственным служащим обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных обязанностей" [3, с. 9].

Другая важная тема, затрагиваемая в Конвенции о гражданско-правовой ответственности, - тема внедрения в поведение публичных служащих законодательно закрепленной системы этических стандартов, соответствующей европейской и мировой практике предупреждения и пресечения коррупции.

Таким образом, не ратифицировав Конвенцию о гражданско-правовой ответственности, Россия признала свою неготовность к ряду административных мер воздействия антикоррупционной направленности: конфискации имущества и выгод от незаконных сделок, признанию незаконными сделок, совершенных в результате превышения служебных полномочий.

Обязательства, которые взяла на себя Россия в сфере международного сотрудничества в борьбе против коррупции, ратифицируя интернациональные антикоррупционные документы, предполагают имплементацию норм международного права в российское законодательство. Вместе с тем существующая нормативно-правовая база зачастую вступает в противоречие с существующими международными нормами. Российскому законодательству предстоит долгий путь в направлении имплементации интернациональных норм права в области профилактики и борьбы с коррупцией.

Список литературы

1. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008.

2. Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. N 1.

3. Основы противодействия коррупции / Под ред. И.И. Рогова, К.А. Мами, С.Ф. Бычковой. Алматы, 2004.

4. Прозументов Л.М., Карелин Д.В. Анализ нового антикоррупционного законодательства // Вестник Томского государственного университета. 2009. N 328.

References

1. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdeniia i presecheniia korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. dis. ... d-ra iurid. nauk. Liubertsy, 2008.

2. Musaelian M.F., Khataeva M.A. Pravovye problemy protivodeistviia korruptsii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. N 1.

3. Osnovy protivodeistviia korruptsii / Pod red. I.I. Rogova, K.A. Mami, S.F. Bychkovoi. Almaty, 2004.

4. Prozumentov L.M., Karelin D.V. Analiz novogo antikorruptsionnogo zakonodatel'stva // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. N 328.