

Некоторые проблемы имплементации статьи 35 Международной конвенции ООН против коррупции в российское законодательство

С.В.Орлова

Юридический институт Сибирского федерального университета

Ключевые слова: коррупция, Международная конвенция ООН, российское законодательство, имплементация

Адрес для корреспонденции: svetlanav.orlova@gmail.com

Проблема противодействия коррупции не имеет государственных границ. Для её решения международными организациями разрабатываются нормативные правовые акты, наиболее известным из которых является Международная конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 [15], которая была ратифицирована Россией в 2008 г. [23] и стала частью отечественной правовой системы в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ [11].

Конвенция ООН 2003 г. оказала существенное влияние на развитие отечественного антикоррупционного законодательства. За годы применения в России норм Конвенции была разработана система мер по предупреждению и противодействию коррупционной деятельности, улучшена система контроля над сферами общественной и государственной жизнедеятельности, подверженных коррупции, приняты десятки нормативных правовых актов: законов, указов, постановлений и др. [19, 21, 22, 24, 25].

Результатом явилось некоторое снижение уровня коррупции в стране, о чём свидетельствуют данные Transparency International, согласно которым в рейтинге государств по Индексу восприятия коррупции в 2008 г. Россия занимала 147-е место из 180 [27], а в 2013 г. поднялась на 133-е место из 176 [28].

В то же время уровень коррупции в России ещё достаточно высок, поскольку отечественная система мер по противодействию коррупционной деятельности имеет как достоинства, так и недостатки. Анализ законодательства, юридической доктрины и практики даёт основания говорить о наличии таких проблем, как ограниченное по-

нимание коррупции в отечественном праве, недостаточная интегрированность России в международную систему противодействия коррупции, несовершенство института возмещения вреда от коррупционных правонарушений, предусмотренного ст. 35 Конвенции ООН 2003 г.

В законодательстве РФ имеет место недооценка некоторых аспектов природы и содержания коррупционной деятельности. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупцией именуется «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица» [22].

В число коррупционных действий традиционно входят деяния, признаваемые преступлениями российским уголовным законодательством и совершаемые из корыстной или иной личной заинтересованности с использованием служебного положения (дача и получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, нецелевое расходование средств бюджета и т.п.) [29]. В то же время коррупция подпадает под действие материальных норм не

только уголовного, но и административного, гражданского и иных отраслей права.

Заслуживают внимания определения термина «коррупция» («corruptio») в латинском языке. Этот термин имел 15 различных значений, в числе которых: «распотчать состояние», «истощать источник», «поджигать имущество», «расстраивать дела», «упускать возможности», «губить свободу», «фальсифицировать результаты», «искажать смысл», «унижать достоинство» [2]. В литературе различается коррупция административная, деловая, политическая [2], т.к. коррупционная деятельность может предполагать не только корыстный мотив и не только материальное вознаграждение, но и блага идеологического, политического или социального характера [5].

В международном праве используются другие определения коррупции. Согласно Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, подписанной в Страсбурге 04.11.1999, данное явление представляет собой «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещание такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового», т.е. коррупционная деятельность в соответствии с данным подходом характеризуется более содержательно, чем в российском законодательстве. Конвенция 1999 г. является не менее важным актом, чем Конвенция ООН 2003 г., и в пользу её ратификации в теории и практике высказываются многочисленные мнения [1, 3, 9, 12-14]. Более того, многие положения Конвенции уже так или иначе находят отражение в российском законодательстве, но в научных трудах справедливо отмечается неэффективность их реализации [8].

Субъектами коррупционной деятельности могут быть как должностные лица публичных органов, так и служащие частного сектора, представители международных организаций, а также юридические лица и государственные органы в целом. В.В.Астанин [4] в подтверждение такой позиции приводит ст. 2 Конвенции 1999 г. [17], гл. 8 Федерального закона «О защите конкуренции» [18], ст. 19.28, 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях [10].

На XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был разработан Модельный

закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» [26], в котором предлагалось наиболее полное определение основных понятий. В соответствии со ст. 2 названного нормативного акта под коррупцией понимались «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, а коррупционным правонарушением является деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность». Далее в ст. 8 подробно перечислялись правонарушения коррупционного характера, что давало полное представление об их сущности [26].

Несмотря на то что Федеральный закон «О противодействии коррупции» в России был принят позже, чем был разработан названный Модельный закон, приведённые положения в его содержание не вошли.

Недостаточно полное определение коррупции в отечественном праве приводит к трудностям при её исследовании, квалификации противоправных действий и возмещения вреда, возникшего после их совершения [5].

Дела обо всех преступлениях коррупционного характера наносят ущерб интересам государства, и за многие из них предусматривается конфискация имущества на основании гл. 15.1 Уголовного кодекса РФ [29]. Одновременно с этим большинство коррупционных преступлений причиняют вред не

Недостаточно полное определение коррупции в отечественном праве приводит к трудностям при её исследовании, квалификации противоправных действий и возмещения вреда, возникшего после их совершения

только публичным, но и частным интересам, поэтому ч. 1 ст. 104.3 УК РФ предусматривает, что при решении вопроса о конфискации имущества в первую очередь должно быть обеспечено возмещение вреда потерпевшему [29] в рамках института гражданского иска в уголовном процессе и в порядке, установленном законодательством [30].

В теории и практике возникает ряд вопросов, связанных с неполнотой норм гражданского законодательства о возмещении вреда от коррупции. Так, ст. 168, 169 и 179 Гражданского кодекса предусматривают возможность признания недействительными сделок, совершённых под влиянием коррупционных действий. Но при системном анализе этих норм во взаимосвязи с другими положениями очевидна необходимость

Необходимо расширить определение коррупции в отечественном законодательстве в соответствии с её природой и сущностью

расширительного их толкования судом [20], установления заведомого противоречия целей сделки общественному порядку, а это «не вполне согласуется с процессуальным правом и закреплённой в ГК РФ конструкцией реституции» [12]. Для сравнения некоторыми авторами приводятся положения зарубежного законодательства: например, в праве Великобритании имеет место презумпция наличия ущерба по сделкам, совершённым под влиянием коррупционных действий, а гражданское право Швейцарии предоставляет возможность признания сделки недействительной, если последняя была совершена под влиянием взятки [12]. Также высказываются мнения о необходимости включения в гражданское законодательство положений, регламентирующих гражданско-правовые последствия таких преступлений, как получение и дача взятки или совершение коммерческого подкупа во избежание зависимости компенсации ущерба от наличия приговоров по делам о названных преступлениях [12].

Вызывают вопросы и некоторые положения законодательства о государственной службе. Так, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственным служащим запрещается получение подарков, связанных с исполнением ими своих должностных обязанностей [16]. В.В.Астанин указывает на противоречие между данным положением и ст. 575 ГК РФ, в силу которой служащим разрешается получение подарков стоимостью не более 3 тыс. руб. [4]. По мнению учёного, это разрешение можно считать легализацией взятки, т.к. в УК РФ минимальная стоимость имущества, необходимая для криминализации его передачи, не указана.

Поэтому В.В.Астанин подчёркивает необходимость выработки практики признания ничтожным дарения служащим, влекущего встречное обязательство [4], в силу ч. 1 ст. 572 ГК РФ [7].

К изложенному необходимо добавить, что предусмотренное гражданским законодательством встречное обязательство, которое влечёт ничтожность договора дарения, имеет совершенно иную природу, нежели встречное обещание государственного служащего предоставить преимущества дарителю. В рамках ч. 1 ст. 572 ГК РФ договор дарения признаётся ничтожным в силу противоречия встречного обязательства природе дарения как безвозмездной сделке, хотя встречное обязательство подразумевается законным. В случае же передачи подарка служащему с условием встречного исполнения нарушается не только природа дарения, но и нормы иных федеральных законов, поскольку действия или бездействие государственного служащего, имевшее место после передачи подарка, имеют заведомо противоправный характер (попустительство по службе, ненадлежащее исполнение своих обязанностей и т.п.). Поэтому недействительность договора дарения в данном случае следует в большей степени из положения ст. 169 ГК РФ, объявляющей недействительными сделки, совершённые в целях, противных основам нравственности и правопорядка [7].

Таким образом, для совершенствования средств и способов возмещения ущерба, причинённого в результате коррупционных деяний, в соответствии со ст. 35 Конвенции ООН против коррупции необходимы:

- расширение определения коррупции в отечественном законодательстве в соответствии с её природой и сущностью;
- ратификация Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999;
- совершенствование механизма гражданско-правового регулирования отношений, связанных с возмещением вреда, причинённого коррупционными действиями, расширение содержания норм действующего законодательства, устранение недостатков юридической техники правовых актов.

1. Алашкина И.С. Гражданско-правовые аспекты противодействия коррупции // СПС «КонсультантПлюс».
2. Андрианов В.Д. Определение коррупции, формы и виды проявления коррупции. www.

- viperson.ru/wind.php?ID=631762 (дата обращения 05.11.2013).
3. Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства борьбы с коррупцией как с экономическими преступлениями // Международная экономика. 2012. № 11.
 4. Астанин В.В. Проблемы определения коррупционных проявлений в современном российском законодательстве // Российский юридический журнал. 2008. № 2. www.ruzh.org/rlj/2008/2008_4/DJVU/1780.pdf (дата обращения 05.11.2013).
 5. Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам "International encyclopedia of public politic and administration"). СПб., 2000. www.dps.smrtilc.ru/Int_Encycl/Corruption.htm (дата обращения 05.11.2013).
 6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 7. Гражданский кодекс РФ. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 8. Добрякова Н.И. К вопросу об имплементации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // СПС «КонсультантПлюс».
 9. Илюшина М.Н. Недействительность сделок как гражданско-правовое последствие коррупционных правонарушений // СПС «КонсультантПлюс».
 10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 11. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
 12. Кряжевских К.П. Недействительность сделки, совершённой под влиянием взятки и иных коррупционных действий // СПС «КонсультантПлюс».
 13. Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
 14. Лошакова С.А. Эволюция международно-правовых аспектов сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. М., 2009. № 2.
 15. Международная конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 // СПС «КонсультантПлюс».
 16. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. П. 6 ч. 1 ст. 17 // СПС «КонсультантПлюс».
 17. О гражданско-правовой ответственности за коррупцию: Конвенция Совета Европы от 04.11.1999. Ст. 2-4 // СПС «КонсультантПлюс».
 18. О защите конкуренции: Федеральный закон от 24.10.2006 № 135-ФЗ. Гл. 8 // СПС «КонсультантПлюс».
 19. О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 // СПС «КонсультантПлюс».
 20. О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением ст. 169 Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.04.2008 № 22 // СПС «КонсультантПлюс».
 21. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 // СПС «КонсультантПлюс».
 22. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 297 // СПС «КонсультантПлюс».
 23. О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции: Федеральный закон РФ от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 24. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 // СПС «КонсультантПлюс».
 25. Об утверждении правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности: Постановление Правительства РФ от 13.03.2013 № 207 // СПС «КонсультантПлюс».
 26. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон (Постановление № 22-15 от 15.11.2003) // СПС «КонсультантПлюс».
 27. Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2008. www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiaia-korruptcii/blog/stranitsa-2 (дата обращения: 05.11.2013).
 28. Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2012. www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiaia-korruptcii/blog/stranitsa-4 (дата обращения: 05.11.2013).
 29. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 30. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Some problems of implementation of the UN convention against corruption into Russian legislature

S.V.Orlova, Law Institute of the Siberian Federal University

The article considers some problems of compensation for damage caused by corruption. The base of the research is current Russian legislature and international law, legal doctrine and judicial practice. As a result of the research the conclusions about necessity of perfection of Russian legislature, bringing changes into understanding corruption and ways of protection rights of subjects who have suffered damage as a result of corruption are made.

Key Words: *corruption, International convention of the United Nations, Russian legislature, implementation*

Corresponding address: svetlanav.orlova@gmail.com