

C. B. Кушелев

ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

В статье анализируются международно-правовое определение понятия «коррупция» и перечень коррупционных правонарушений, закрепленных в международных правовых конвенциях, направленных на противодействие коррупционным проявлениям как в сфере государственного управления, так и в частном секторе экономики. Автор статьи акцентирует внимание на проблеме неисполнения Российской Федерацией взятых обязательств по имплементации положений международных правовых актов в национальное антикоррупционное законодательство.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, противодействие коррупции, международно-правовые стандарты, международные организации, международные конвенции.

S. V. Kushelev

THE NOTION OF CORRUPTION IN INTERNATIONAL LAW

The author analyzes international legal definition of the notion of corruption and the list of corruption offences enshrined in international law conventions on anti-corruption in the sphere of public administration as well as private sector of economy. The article focuses on the problem that the Russian Federation doesn't perform its obligations on the implementation of provisions of international legislative acts into its national anti-corruption legislation.

Keywords: corruption, corruption offences, anti-corruption, international law standards, international organizations, international conventions.

В целях преодоления коррупционной угрозы мировым сообществом выработано множество форм и методов противодействия и борьбы с коррупционными проявлениями в различных сферах общественной жизни. Правовые и организационные основы противодействия коррупции определены в международных антикоррупционных нормативно-правовых актах. За последние три десятилетия международными организациями был выработан и принят огромный пласт правовых актов, целью которых является профилактика и борьба с коррупционными правонарушениями. Многие положения международных правовых документов имплементированы в соответствующие законодательные акты ряда государств. Вместе с тем необходимо отметить, что международные правовые акты не определяют коррупцию однозначно.

Подавляющее большинство антикоррупционных международных правовых документов было принято под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН). Первым международным правовым актом ООН, содержащим антикоррупционные нормы, стал Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [1], который был принят [резолюцией 34/169](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. Кодекс впервые на международном уровне закрепил понятие «коррупция». В статье 7 Кодекса закреплено, что «должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними». Согласно п. b комментария к статье указано следующее: «Хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, следует понимать, что оно

охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие» [2]. Таким образом, первое международно-правовое определение коррупции сводило данное правонарушение исключительно к подкупу-продажности должностного лица. В качестве предмета подкупа рассматриваются материальные вещи и нематериальные блага.

В более поздних документах ООН коррупция трактуется более широко. Под ней понимается не только подкуп, продажность лиц, наделенных властными полномочиями, но и всякое злоупотребление должностными полномочиями в целях получения какой-либо незаконной выгоды.

Так, в Справочном документе Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН 13 апреля 1995 г. закреплено, что «коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» [3]. Исходя из определения коррупции, содержащегося в данном международном документе, субъектом коррупционного отношения является лицо, осуществляющее свои функции в сфере деятельности органов государственной власти.

Следует отметить, что большинство международных нормативно-правовых актов не содержат определение коррупции, а перечисляют коррупционные деяния, которые должны быть криминализованы законодательствами государств — членом той или иной международной организации. Одним из таких документов является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. [4]. К числу коррупционных правонарушений глава III конвенции относит: подкуп национальных публичных должностных лиц; подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным

должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмывание доходов от преступлений; сокрытие или неправомерное удержание имущества, полученного в результате любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей конвенцией; воспрепятствование осуществлению правосудия и др.

Конвенция дает развернутый перечень коррупционных деяний, не сводя коррупцию к подкупу-продажности должностного лица. Данный международный документ в качестве субъекта коррупции выделяет подкупающую и подкупаемую стороны в сфере деятельности органов государственной власти и частном секторе (пассивный и активный подкуп).

К субъектам пассивного подкупа конвенция относит:

- национальное публичное должностное лицо;
- иностранное публичное должностное лицо;
- должностное лицо иностранных публичных организаций;
- лицо, осуществляющее управленческие функции в коммерческой организации;
- служащего коммерческой организации;
- юридическое лицо.

Закреплен перечень коррупционных правонарушений и в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. [5]. Конвенция перечисляет следующие коррупционные правонарушения, которые должны быть признаны государствами-участниками в качестве уголовно наказуемых деяний:

- обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, 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;

— вымогательство или принятие публичным должностным лицом, 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.

Огромное значение в сфере борьбы с коррупцией имеют международные правовые документы, принятые Советом Европы. Одним из основных нормативно-правовых документов в этой области является Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию [6], которая была принята в 1999 г. и ратифицирована Российской Федерацией 25 июля 2006 г.

Как и в большинстве международных нормативно-правовых актов, в указанной конвенции не содержится канонического определения коррупции, однако понятие коррупции раскрывается в главе II конвенции путем перечисления следующих форм проявления коррупции:

— активный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимается преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица с тем, чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций;

— пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимаются прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо из публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций;

— активный и пассивный подкуп членов национальных публичных собраний;

— активный и пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц;

— активный подкуп в частном секторе, под которым понимают преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц с тем, чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей;

— пассивный подкуп в частном секторе, под которым понимают преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несвершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей;

— активный и пассивный подкуп должностных лиц международных организаций;

— активный и пассивный подкуп членов международных парламентских собраний;

— активный и пассивный подкуп судей и должностных лиц международных судов;

— злоупотребление влиянием в корыстных целях, под которым понимают преднамеренное обещание, предоставление или предложение, прямо или косвенно, любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо должностным лицом за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбу, принятие или согласие с предложением или

обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

Конвенция дает узкое понимание коррупции, определяя ее как подкуп-продажность государственных чиновников, служащих международных организаций, иностранных должностных лиц и лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях.

Практически одновременно с указанной выше конвенцией Советом Европы была принята Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. В статье 2 конвенции коррупция определяется следующим образом: «Просьба, предложение, дача и получение, прямо или опосредованно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых» [7].

В данном определении отсутствует понятие субъекта коррупционного правонарушения. Однако, исходя из положений конвенции, следует, что субъектами коррупции являются служащие в сфере государственного управления, сотрудники международных организаций и частного сектора.

Необходимо отметить, что прежде всего нормы конвенции направлены на защиту прав и интересов лиц, которым был причинен вред от коррупционных правонарушений.

Узость сферы применения данной конвенции не дает возможности рассматривать ее определения как универсальные, пригодные для иных отраслей права или понимания общественно-социальных, политэкономических аспектов коррупции [8].

Неоднократно вопросы, связанные с состоянием коррупции на территории различных государств, проблемами противодействия коррупционным проявлениям рассматривались на заседаниях Организации американских государств (ОАГ). В результате чего данной международной

организацией было выработано немало рекомендаций по противодействию коррупции. Ключевым документом в этой области стала Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, которая была подписана государствами — участниками ОАГ 29 марта 1996 г. в г. Каракасе (Республика Венесуэла).

Согласно конвенции под коррупционными правонарушениями, в частности, следует понимать:

— вымогательство или получение прямо или косвенно правительственным чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость, для себя или иного физического или юридического лица в обмен на любое действие или несовершение действия при исполнении им своих обязанностей, а также предложение или предоставление таких предметов или выгод указанным лицам;

— любое действие или несовершение действия при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, выполняющим государственные обязанности, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица;

— мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий;

— ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании или учреждению, в которых государство имеет имущественную долю, если чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, имеет доступ к этому имуществу вследствие или в процессе исполнения своих обязанностей;

— ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого рода секретной или конфиденциальной информации, которую этот чиновник или лицо, выполняющее государственные обязанности,

получили вследствие или в процессе выполнения ими своих обязанностей;

— переадресование правительственным чиновником независимо от учреждения или частному лицу в целях, не связанных с теми, для которых они были предназначены, для своей выгоды третьего лица, любого принадлежащего государству движимого или недвижимого имущества, денежных средств или ценных бумаг, которые такой чиновник получил вследствие своего служебного положения в целях распоряжения, хранения или по другой причине [9].

Положения Межамериканской конвенции получили положительный отзыв в докладе Генерального секретаря ООН (E/CN.15/2001/3) [10], представленном Комиссии ООН по предупреждению преступности на ее десятой сессии, состоявшейся в Вене 8—17 мая 2001 г.

Однако в отличие от большинства международных нормативно-правовых актов конвенция не рассматривает в качестве субъекта коррупционного правонарушения лицо, осуществляющее административные функции в коммерческих организациях. Согласно конвенции субъектом коррупции является лицо, наделенное государственными полномочиями, а содержание коррупции характеризуется подкупом, продажностью государственных служащих.

Важное место среди международных правовых документов, направленных на противодействие коррупции, занимает Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых переговоров, которая была принята в 1997 г. Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Указанный международный документ возлагает на подписавшие его стороны определить в национальном законодательстве, что подкуп должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций является уголовно наказуемым.

Согласно положениям конвенции под взяткой понимается не только незаконное получение денежных средств, но и факт обещания передать денежные средства.

Конвенция к должностным лицам иностранных государств относит лиц, занимающих выборные или назначаемые должности, осуществляющих государственные функции.

На наш взгляд, одно из самых емких определений коррупции содержится в Модельном законе «О борьбе с коррупцией», принятом 3 апреля 1999 г. Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств в интересах обеспечения гармонизации законодательства государства в сфере противодействия коррупции, безопасности государства, эффективного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Согласно статье 3 модельного закона коррупция — это «совершение лицом, указанным в статье 10 настоящего Закона, виновного противоправного деяния, носящего общественно опасный характер, направленного на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей для неправомерного получения материальных и иных благ в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицом. Коррупцией также является подкуп лиц, указанных в частях первой и второй статьи 10 настоящего Закона» [11]. В статье 10 закона закреплен широкий перечень субъектов коррупционных отношений, к числу которых Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств отнесла:

— лиц, являющихся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государства;

— должностных лиц центрального (национального) банка государства, его учреждений и представительств, а равно государственных внебюджетных и иных фондов;

— должностных лиц органов государственного контроля и надзора;

— судей судов общей и специальной юрисдикции;

— арбитражных, народных и присяжных заседателей;

— должностных лиц и иных сотрудников международных организаций, должностных лиц иностранных государств, признаваемых таковыми в соответствии с законодательством страны происхождения, судей и должностных лиц международных судов;

— депутатов законодательных (представительских) органов власти, органов местного самоуправления и их помощников;

— должностных лиц правоохранительных органов;

— судей конституционного суда;

— должностных лиц вооруженных сил государства и других воинских формирований;

— лиц, занимающих назначаемую или выборную должность в государственном органе иностранного государства, а также любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в т. ч. и для государственного агентства или государственного предприятия, равно как и любое должностное лицо или представитель государственной международной организации;

— должностных лиц юридических лиц; юридические лица, физические лица, в т. ч. физические лица-предприниматели, незаконно предоставляющие блага лицам, указанным в настоящей статье, и (или) при участии этих лиц другим лицам.

Модельный закон к иным лицам, приравненным к лицам, являющимся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государств отнес:

— представителей государства в органах управления акционерных обществ;

— руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющих управленческие функции;

— арбитражных управляющих;

— аудиторов;

— профессиональных оценщиков, экспертов;

— нотариусов (в т. ч. частных);

— лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов власти или органов местного самоуправления;

— адвокатов и членов международных парламентских собраний, а также лиц, проходящих службу в коммерческих и общественных организациях, и лиц, выполняющих управленческие функции.

К предмету коррупционных отношений модельный закон отнес не только материальную выгоду и услуги имущественного характера, но и неимущественные блага.

Российская Федерация, являясь государством — членом Организации Объединенных Наций и Совета Европы, подписала и ратифицировала ряд принятых этими организациями международных нормативных правовых актов антикоррупционного характера или актов, содержащих положения, определяющие комплекс мер, направленных на профилактику и борьбу с коррупцией.

Так, Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, которая содержит антикоррупционные положения, Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ — Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию».

Ряд положений международных правовых документов нашли отражение в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 743-ФЗ.

Одним из самых важных и обсуждаемых понятий, содержащихся в указанном нормативном акте, является дефиниция термина «коррупция».

Так, согласно пункту «а» статьи 1 закона коррупция — это «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» [12].

Таким образом, понятие «коррупция» в законе определяется путем перечисления правонарушений, по сути, являющихся выборочным перечнем должностных преступлений.

Однако несмотря на развитие национального антикоррупционного законодательства, которому, в частности, послужили процессы, связанные с активизацией сотрудничества Российской Федерации с различными международными организациями, необходимо констатировать, что далеко не весь перечень коррупционных правонарушений, предусмотренных международными правовыми документами, которые были ратифицированы российской стороной, нашли свое отражение в национальном законодательстве.

Так, например, не были инкорпорированы в систему законодательства России положения Конвенции ООН против коррупции, определяющие в качестве коррупционных следующие противоправные деяния:

- обещание иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации какого-либо неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел (статья 20 Конвенции ООН против коррупции);

- незаконное обогащение (статья 20 Конвенции ООН против коррупции);

- обещание неправомерного преимущества лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом качестве в такой организации;

- сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, заведомо представляющих собой доходы от преступлений (статья 23 п. 1, «а», «ii» Конвенции ООН против коррупции) и сокрытие или непрерывное удержание имущества, заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления (статья 24 Конвенции ООН против коррупции);

- обещание неправомерного преимущества в целях склонения к даче ложных показаний или представления доказательств в ходе

производства по уголовному делу (статья 25 Конвенции ООН против коррупции).

Также одним из существенных недостатков, допущенных при формировании национального антикоррупционного законодательства, является то, что российский законодатель не определил в качестве предмета коррупции выгоду нематериального характера. В настоящее время к предмету коррупции законодательно отнесена выгода в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Однако нематериальные блага как одна из разновидностей предмета коррупции предусмотрены международно-правовыми актами, регламентирующими противодействие и борьбу с коррупционными правонарушениями. Так, положение об обещании, предложении или предоставлении публичному должностному лицу, 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 содержится в п. «а» ч. 1 статьи 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. Аналогичные положения содержатся и в других ратифицированных Российской Федерацией международных правовых документах.

Не инкорпорировав указанные международно-правовые нормы в национальное антикоррупционное законодательство, российский законодатель оставил за рамками борьбы с коррупцией целую систему отношений, основанную на получении сотрудниками международных организаций, служащими органов государственной власти и частного сектора экономики неправомерных преимуществ и льгот.

Список библиографических ссылок

1. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят [резолюцией 34/169](#) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.
 2. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 10.04.2012).
 3. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF/169/14/1995/ 13 ар.
 4. Конвенция ООН против коррупции [Электронный ресурс]. URL: www.un.org/ru/ (дата обращения: 10.04.2012).
 5. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 10.04.2012).
 6. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Новое законодательство о противодействии коррупции. М., 2009. С. 155—157.
 7. Гражданско-правовая конвенция об ответственности за коррупцию: Конвенция Совета // Совет Европы. Серия европейских договоров. № 174.
 8. Гончаренко Г. С. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупционными преступлениями, связанными с подкупом, в российском и зарубежном законодательстве. Ростов н/Д, 2005. С. 104.
 9. Волженкин Б. В. Коррупция как социальное явление // Чистые руки. 1999. № 1. С. 29.
 10. Доклад Генерального секретаря ООН [Электронный ресурс]. E/CN.15/2001/3. URL: www.un.org/ru/ (дата обращения: 05.04.2012).
 11. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 г. № 31-20 о новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции» // СПС «Гарант».
 12. Григорьев В. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». М., 2009. С. 15.
- © С. В. Кушелев, 2012