

ПОЛИЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Букалерева Л.А.

ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ПОСРЕДНИЧЕСТВОМ ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» сказано, что международное сообщество, стремясь выработать эффективные меры по предупреждению и искоренению коррупции, приняло ряд документов, к которым относятся конвенции Организации Объединенных Наций (например, Конвенция против коррупции), Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок Организации экономического сотрудничества и развития и др. В этих документах отмечается, что коррупция превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает все страны. Этим обусловлено исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней¹.

В Украине посредничество во взяточничестве предусмотрено статьей 169 УК. В Постановлении Пленума Верховного

Суда Украины от 7 октября 1994 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве», есть разъяснение, что посредником является лицо, которое, действуя по поручению того, кто дает взятку или того, кто получает взятку, непосредственно передает предмет взятки, осознавая при этом характер совершаемых действий².

ООН проблемой коррупции озабочена уже более трех десятилетий, о важности и необходимости противостояния ей упоминается еще в материалах V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975). В 90-е годы ООН были приняты: Резолюция Генеральной Ассамблеи «Борьба с коррупцией», Международный кодекс поведения должностных лиц (1996) и Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996)³.

В настоящее время посредничество во взяточничестве также является международным преступлением, А.И. Гуров

¹ В России появится статья за посредничество во взяточничестве // Российская газета. – 2011. – 17 февраля.

² Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1995. – №1. – С.153.

³ Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 240.

свидетельствует, что неперенным условием успеха во всем глобальном рыночном пространстве стали выплаты консультантам, агентам, посредникам или иностранным официальным лицам. Многонациональные корпорации расходуют значительные суммы корпоративных фондов на эти цели, дабы конкурировать в международной торговле. Между тем немалая, а может быть, и основная часть таких расходов является на практике ни чем иным, как узаконенной взяткой так называемым «консультантам», занимающим достаточно влиятельное положение в соответствующей зарубежной стране. Корпорации военно-промышленного комплекса открыто признают, например, что тратят на «консультантов» 4 – 6 % от суммы сделок⁴.

На наш взгляд, одним из самых распространенных посреднических действий в условиях межгосударственных отношений является «лоббизм» чиновников интересов определённых лиц, компаний. Лоббизм представляет собой процесс по продвижению интересов частных лиц, корпоративных структур (а также представляющих их профессиональных лоббистских фирм и общественных организаций) в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного для них политического решения[4]. Считаем, что зачастую лоббизм не возможен без посредников, так как должностные лица справедливо опасаются быть пойманными, поэтому действуют опосредованно.

Посредником может быть любое лицо, и им необязательно должен быть кто-то, кто связан с взяткодателем или должностным лицом, например, косвенный подкуп происходит тогда, когда взяткодатель пользуется услугами агента, финансового института или компании

для передачи предложения, обещания или подарка от его имени должностному лицу. Тот же принцип действует вне зависимости от того, является ли получатель неправомерного преимущества должностным лицом.

Международное сотрудничество и учет межгосударственных документов напрямую влияют на положение Российской Федерации на международной арене.

Безусловно, следует признать существенным прогрессом, что за последние годы Россией ратифицирован ряд международных антикоррупционных конвенций, в частности значимы 2 конвенции – Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. – Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 8 марта 2006 г. «О ратификации Конвенции ООН против коррупции», Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» России присоединилась к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций.

8 июня 1994 г. Российская Федерация подписала Декларацию о сотрудничестве между ОЭСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) и Российской Федерацией.

⁴ Гуров А.И. Организованная преступность в России. – М., 2001. – С. 54.

Направив в 1996 г. официальную заявку о вступлении в ОЭСР, Россия начала процесс присоединения к Конвенции и вступления в Рабочую группу ОЭСР. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 г. № 25 «О вступлении Российской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок» эта деятельность была продолжена.

Важно, что 1 февраля 2007 г. Россия вступила в ГРЕКО – группу государств против коррупции, созданную в 1999 г. для реализации международно-правовых документов в сфере противодействия коррупции, разработанных Советом Европы. Во исполнение рекомендаций ГРЕКО Россией было принято около полутора десятка новых федеральных законов, внесены изменения в три с половиной десятка существующих федеральных закона, в том числе в УК РФ, КоАП РФ, ТК РФ. На сегодняшний день ГРЕКО засчитано России полное выполнение 15 рекомендаций и частичное выполнение 11, невыполненных рекомендаций не осталось.

Поэтому важна дальнейшая работа отечественных правоохранительных органов, законодателя, направленная на устранение выявленных недостатков в российском праве⁵.

Проблема заключается в том, что в международных документах прямо о посредничестве во взяточничестве не говорится, речь идет о его наличии путем использования словосочетания «через посредников». Однако термин «посредник» используется практически в каждом антикоррупционном международном

Например, в ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года не дается определение коррупции, но в ст. 8 устанавливаются ее формы – «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».

Ранее Модельный закон «О борьбе с коррупцией», принятый в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 г. постановлением 13-4 на 13-ом пленарном заседании межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ коррупцией (коррупционным правонарушением) признало не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ним возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими или юридическими лицами указанных благ и преимуществ⁶.

⁵ Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 240.

⁶ Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 240.

Все международные конвенции включают прямую и косвенную форму подкупа, при этом косвенный подкуп происходит тогда, когда взяткодатель передает, предлагает или обещает взятку должностному лицу через посредника. К нему также относятся случаи, когда должностное лицо просит или получает взятку через посредника.

В п. 37 Пояснительной записки Конвенции Совета Европы сказано, что страны Стамбульского плана действий по-разному решают проблему посредника, квалификация подкупа во многих странах особо указывает на передачу неправомерного преимущества «лично или через посредника», что можно считать достаточным. Более проблематичным является подход стран, которые полагаются на уголовный кодекс, в котором предусмотрено, что соучастники преступлений также несут ответственность, иногда с менее жестким наказанием. Когда взяткодатель пользуется посредником для передачи, предложения или обещания взятки, такие положения могут предусматривать ответственность для посредника, но не распространяться на ответственность взяткодателя, поэтому странам, выбирающим такой подход, следует подумать о внесении поправок в законодательство в отношении подкупа через посредников.

В Декларации ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях», принятой 16.12.1996 г. Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН сказано, что взяточничество может включать, в частности, следующие элементы: а) предложение, обещание или передачу любой частной или государственной корпорацией, в том числе транснациональной корпорацией, или отдельным лицом какого-либо государства лично или через посредников любых денежных сумм, подарков или

других выгод любому государственно-му должностному лицу или избранному представителю другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией; б) вымогательство, требование, согласие на получение или фактическое получение любым государственным должностным лицом или избранным представителем какого-либо государства лично или через посредников денежных сумм, подарков или других выгод от любой частной или государственной корпорации, в том числе транснациональной корпорации, или отдельного лица из другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией.

Достаточно подробно по кругу лиц посреднические действия описаны в Конвенции ООН против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН: каждое Государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно: а) 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; б) 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 (ст. 15 «Подкуп национальных публичных должностных лиц»). Похожим образом сформулированы ст. 16 «Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций», ст. 18 «Злоупотребление влиянием в корыстных целях» статья 21 «Подкуп в частном секторе»⁷.

В настоящее время Конвенцию ратифицировали 158 государств – членов ООН, включая Россию, при этом в каждой статье речь идет о посреднических действиях.

О том, что посредничество во взяточничестве должно быть криминализовано в национальном законодательстве международные организации указывают прямо, так эксперты ООН Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции Вена, 18-22 июня 2012 года рекомендовали Болгарии конкретное вменение в вину поведения *посредника*⁸.

В Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (г. Париж, 17.12.1997 г.), к которой Россия присоединилась 01.02.2012 г. № 3-ФЗ есть статья «Подкуп иностранных должностных лиц». В

ней предусмотрено, что каждая Сторона в соответствии с внутренним законодательством принимает необходимые меры для признания в качестве уголовно наказуемых деяний умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом прямо или через посредников любых неправомерных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с осуществлением международной коммерческой сделки. В ч. 2, что каждая Сторона принимает необходимые меры, чтобы установить, что соучастие, включая подстрекательство, содействие и пособничество, равно как и санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица является уголовно наказуемым деянием.

Примат норм международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) означает, что в российском уголовном законе должны быть произведены кардинальные изменения положений УК РФ, противоречащих рассматриваемым международным документам.

Рассмотренные акты, являются частью системы международной антикоррупционной борьбы, включение их в национальное законодательство способствовало бы усилению борьбы с коррупцией в России.

При совершенствовании нормы о посредничестве во взяточничестве в УК РФ целесообразно учитывать опыт зарубежных стран, так в УК Украины субъектом посредничества признается как частное, так и должностное лицо, причем совершение данного преступления должност-

⁷ Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 240.

⁸ Богуш Г. Подлежат ли иностранные должностные лица ответственности по УК РФ? // Уголовное право. – 2010. – № 4. – С. 12.

ным лицом с использованием своего должностного положения образует квалифицированный состав посредничества во взяточничестве. На наш взгляд, действительно, повышенной общественной опасностью обладает оказание посреднических услуг не просто лицом, имеющим определенные служебные полномочия, а именно должностным лицом с использованием своего должностного положения.

Поэтому, законодателю необходимо учесть не служебное, а должностное положение посредника во взятке, в этой

связи предлагаем ч. 3 изложить в следующей редакции:

3. Посредничество во взяточничестве, совершенное:

в) должностным лицом с использованием своего служебного положения.

В целом, дальнейшее развитие уголовного законодательства России об ответственности за коррупционные преступления должно происходить в направлении имплементации международных и зарубежных норм во внутреннее законодательство, но с учётом национальных традиций.

Библиография:

1. Богуш Г. Подлежат ли иностранные должностные лица ответственности по УК РФ? // Уголовное право. – 2010. – № 4.
2. Гуров А.И. Организованная преступность в России. – М., 2001.
3. Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3.
4. Некрасова Т.А. О реализации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок в России // Административное и муниципальное право. – 2012. – 10. – С. 43 – 46.
5. Лаврентьева О.О. Контроль в системе государственной службы как средство противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 4. – С. 51 – 73. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.4.12224. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_12224.html
6. Лаврентьева О.О. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – 12. – С. 35 – 43.
7. Куракин А.В. Международное и административное право и противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 1. – С. 53 – 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html
8. Куракин А.В. Международно-правовые источники административного права в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – 3. – С. 240 – 249. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.03.7.
9. Лаврентьева О.О. Административно-правовое регулирование противодействия коррупционным рискам в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2014. – 6. – С. 592 – 605. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.12178.
10. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2010. – 6. – С. 15 – 18.
11. Ватель А.Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств // Полицейская деятельность. – 2012. – 2. – С. 18 – 26.

References (transliterated):

1. Bogush G. Podlezhat li inostrannye dolzhnostnye litsa otvetstvennosti po UK RF? // Ugolovnoe pravo. – 2010. – № 4.
2. Gurov A.I. Organizovannaya prestupnost' v Rossii. – M., 2001.
3. Kurakin A.V. Mezhdunarodno-pravovye istochniki administrativnogo prava v sfere protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 3.
4. Nekrasova T.A. O realizatsii Konventsii OESR po bor'be s podkupom inostrannykh dolzhnostnykh lits pri sovershenii mezhdunarodnykh kommercheskikh sdelok v Rossii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 10. – С. 43 – 46.
5. Lavrent'eva O.O. Kontrol' v sisteme gosudarstvennoi sluzhby kak sredstvo protivodeistviya korruptsii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 4. – С. 51 – 73. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.4.12224. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_12224.html
6. Lavrent'eva O.O. Antikorruptsionnyi kontrol' v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 12. – С. 35 – 43.
7. Kurakin A.V. Mezhdunapodnoe i administrativnoe pravo i protivodeistvie korruptsii v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 1. – С. 53 – 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html
8. Kurakin A.V. Mezhdunarodno-pravovye istochniki administrativnogo prava v sfere protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 3. – С. 240 – 249. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.03.7.
9. Lavrent'eva O.O. Administrativno-pravovoe regulirovanie protivodeistviya korruptsionnym riskam v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 6. – С. 592 – 605. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.12178.
10. Evstifeev V.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie razresheniya konflikta interesov kak sredstvo protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 6. – С. 15 – 18.
11. Vatel' A.Yu. Administrativnye i eticheskie standarty v sisteme gosudarstvennoi sluzhby zarubezhnykh gosudarstv // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2012. – 2. – С. 18 – 26.