

H. A. Egorova

**УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ
В ГОСУДАРСТВАХ — УЧАСТНИКАХ СНГ***

Статья посвящена уголовно-правовым мерам профилактики коррупции в государствах — участниках СНГ. Рассматриваются основные проблемы правовой регламентации и осуществления названных мер в России и других странах Содружества, предлагаются возможные пути решения этих проблем.

Ключевые слова: уголовный закон, коррупция, коррупционное преступление, профилактика коррупции, сотрудничество государств — участников СНГ.

N. A. Egorova

**CRIMINAL LAW MEASURES OF CORRUPTION PREVENTION
IN MEMBER COUNTRIES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES**

The article is devoted to the criminal law measures of corruption prevention in the CIS member countries. The author analyzes major problems of legal regulation and implementation of the mentioned measures in Russia and other countries of the Commonwealth of Independent States and offers possible ways of their solution.

Keywords: criminal law, corruption, corruption crime, corruption prevention, cooperation of the CIS member countries.

* Статья представляет собой текст выступления автора на пленарном заседании Международной научно-практической конференции «Сотрудничество государств — участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы» (6 декабря 2012 г., Академия Генеральной прокуратуры РФ).

В последние годы уголовно-правовые меры предупреждения коррупционной преступности (и преступности вообще) нередко вызывают скептическое отношение. Однако задача предупреждения преступлений прямо закреплена в уголовном законодательстве всех государств — участников СНГ. На предупредительный потенциал уголовного права (как в целом, так и в контексте антикоррупционной политики) указывается в научных трудах [1; 2; 3, с. 103—137; 4, с. 220—221]. Профилактическое назначение уголовного права иногда небезосновательно рассматривается в рамках единой предупредительно-охранительной функции [5, с. 71—72].

В криминологических исследованиях уголовно-правовые меры профилактики коррупции не считаются приоритетными [6, с. 319] (хотя в одном из проектов поправок в российский закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.

№ 273-ФЗ уголовно-правовой составляющей антикоррупционной политики предлагается придать первостепенный характер [7]). Как бы то ни было, уголовное право не последнее средство предупреждения коррупции.

Ознакомление с нормативной базой деятельности СНГ, а также с уголовным законодательством государств Содружества позволяет выделить ряд проблем, которые, на наш взгляд, определенным образом препятствуют реализации профилактической функции уголовного права в рассматриваемом направлении.

1. *Отсутствие многостороннего регионального договора между государствами — участниками СНГ, имеющего специальную антикоррупционную направленность.* В настоящее время фундаментом для сотрудничества в этой сфере остаются Конвенция от 22 января 1993 г. о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, Модельный Уголовный кодекс для государств — участников СНГ (с изменениями и дополнениями) (далее — Модельный УК), а также Модельный закон «О противодействии коррупции» (в ред. от 25 ноября 2008 г.). Россия и другие

государства СНГ присоединились к международным договорам о противодействии коррупции (например таким, как Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.). Однако страны — участники СНГ связаны тесными узами, ведь когда-то страны Содружества были одним государством. К тому же уголовно-правовые нормы этих государств в большей мере «поддаются» гармонизации и унификации (как более «совместимые» с точки зрения законодательной техники), чем, допустим, нормы уголовного права, с одной стороны — государства Содружества, с другой стороны — Германии, Франции, Испании и других западноевропейских держав.

2. *В национальном уголовном праве государств — участников СНГ нет легального определения понятия «коррупционное преступление» и нормативно закрепленного перечня таких преступлений.* В УК Республики Молдова имеются составы пассивного (ст. 324) и активного (ст. 325) коррумпирования. В главе XVI «Коррупционные преступления в частном секторе» предусмотрена ответственность за такие деяния, как получение взятки (ст. 333), дача взятки (ст. 334), злоупотребление служебным положением (ст. 335), подлог бухгалтерских документов (ст. 335.1).

В УК ряда государств СНГ (например Республики Казахстан, Азербайджанской Республики) есть самостоятельные главы о коррупционных преступлениях. В УК Республики Казахстан такая глава называется «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления» (гл. 13). При этом в п. 5 примечаний к ст. 307 приводится исчерпывающий перечень преступлений, признаваемых коррупционными: злоупотребление должностными полномочиями; превышение власти или должностных полномочий в целях извлечения выгоды и преимуществ для себя или других лиц, организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям; незаконное участие в предпринимательской деятельности; воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; получение взятки; дача взятки;

посредничество во взяточничестве; служебный подлог; бездействие по службе; злоупотребление властью; превышение власти или служебных полномочий в целях извлечения выгоды и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям; бездействие власти; совершенные в сфере военной службы; а также ряд посягательств, совершенных с использованием служебного положения (присвоение или растрата вверенного чужого имущества, мошенничество, лжепредпринимательство; легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем, экономическая контрабанда, рейдерство). Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях не отнесены к числу коррупционных.

В России критерии и перечни названных преступлений закреплены в подзаконном нормативном правовом акте — Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности (утв. Указанием Генеральной прокуратуры РФ № 52-11, МВД РФ № 2 от 15 февраля 2012 г.).

Понятие коррупционного преступления отсутствует в Модельном УК и в Модельном законе «О противодействии коррупции». Это не способствует единообразию в определении границ уголовно-правового «сегмента» коррупции и, следовательно, унификации уголовно-правовых мер ее предупреждения. Полагаем, что в Модельном УК, Модельном законе «О противодействии коррупции» (а в перспективе — в Соглашении о сотрудничестве государств — участников СНГ в противодействии коррупции) следовало бы отразить понятие и признаки коррупционного преступления и предусмотреть не подлежащий расширительному толкованию круг коррупционных преступлений.

Дефиниция понятия «коррупционное преступление» могла бы быть следующей:

Коррупционное преступление — это совершенное с корыстной целью общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания, посягающее на интересы службы как на основной объект и

связанное

с незаконным извлечением лицом, состоящим на службе, имущественной выгоды либо с предоставлением имущественной выгоды такому лицу.

К коррупционным преступлениям, по нашему мнению, необходимо отнести все виды взяточничества (т. е. получение взятки, дачу взятки и посредничество во взяточничестве), коммерческий подкуп и незаконное участие в предпринимательской деятельности (в перспективе, возможно — торговлю влиянием). Все эти преступления характеризуются единством основного объекта посягательства, специального субъекта (кроме активного коммерческого подкупа, дачи взятки и посредничества во взяточничестве), наличием корыстной цели у приобретателя имущественной выгоды и достижением этой цели — незаконным обогащением.

При необходимости иные преступления, часто относимые к коррупционным в литературе (злоупотребление должностными полномочиями, служебный подлог, хищения, совершаемые специальным субъектом — лицом с использованием своего служебного положения), можно было бы рассматривать как *сопутствующие коррупции*.

3. Несовершенство конкретных уголовно-правовых средств профилактики коррупции.

Опираясь на содержание уголовных кодексов государств — членов СНГ, на законодательном уровне можно выделить следующие *виды уголовно-правовых мер предупреждения коррупции*:

1) запрещение тех или иных видов коррупционного и сопутствующего ему поведения в диспозициях уголовно-правовых норм;

2) установление, изменение или отмена уголовно-правовых санкций за коррупционные и сопутствующие им преступления, в том числе посредством трансформации норм Общей части уголовного права об отдельных видах наказаний;

3) регулирование применения иных мер уголовно-правового характера.

Хотелось бы высказать некоторые суждения по поводу каждого из перечисленных видов мер.

1. Из тех деяний, которые в настоящей статье предлагается безоговорочно отнести к коррупционным, все (или большинство) в том или ином виде предусмотрены в уголовном законодательстве всех (или большинства) государств — участников СНГ: взяточничество (в том числе посредничество во взяточничестве), коммерческий подкуп и незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Норма о коррупции как самостоятельном преступлении имеется в УК Кыргызстана (ст. 303). Представляется, что коррупция как уголовно-правовой феномен едва ли может быть выражена в одном-единственном составе, поэтому конструирование подобного состава в Модельном УК и в антикоррупционном соглашении нецелесообразно.

Международным сообществом рекомендовано установить уголовную ответственность за незаконное обогащение, а также за злоупотребление влиянием.

Под незаконным обогащением понимается «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать» (ст. 20 Конвенции ООН 2003 г.). Такая норма введена в уголовное законодательство всего шести государств [8, с. 465]. Интересен опыт Украины: в ее уголовном законе предусмотрена ответственность за незаконное обогащение, под которым понимается «получение должностным лицом неправомерной выгоды в значительном размере или передача им такой выгоды близким родственникам при отсутствии признаков взяточничества» (ст. 368.2).

Очевидно, при полном совпадении наименований составов преступлений в уголовном праве данного государства и Конвенции ООН 2003 г. признаки названных составов существенно различаются. Нужно ли вводить подобную норму в Модельный УК и национальное законодательство государств — членов СНГ? Ответ на этот вопрос должен быть, скорее, отрицательным. Есть опасения, что при ярко выраженном репрессивном характере рассматриваемой нормы ее профилактический потенциал окажется слабым (фактически будет

легализовано объективное вменение, криминализованы дисциплинарные проступки, предусмотренные законодательством о государственной и муниципальной службе, будут «размыты» границы между взяточничеством и такими деяниями, как хищение, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, совершенное из корыстной заинтересованности, незаконное участие в предпринимательской деятельности).

В системе уголовно-правовых мер профилактики коррупции перспективной видится норма о злоупотреблении влиянием, которая появилась, к примеру, в УК Украины (ст. 369.2), в УК Республики Молдова (ст. 326). Согласно ч. 2 ст. 369.2 УК Украины злоупотребление влиянием — это «получение неправомерной выгоды за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, либо предложение осуществить влияние за предоставление такой выгоды».

Увлечись идеей противодействия наиболее опасной (верхушечной, элитарной) коррупции, мы как-то позабыли о «маленьком человеке» в системе коррупционных отношений. В процветании коррупции он играет не последнюю роль. Используя служебные или межличностные отношения, обращаясь с «просьбами» к должностным лицам или иными способами воздействуя на принятие управленческих решений, такие субъекты дискредитируют служащих, честно выполняющих свой долг. В российской правоприменительной практике таких участников коррупционных отношений иногда привлекают к уголовной ответственности за мошенничество ввиду объективного отсутствия у них полномочий, необходимых для принятия нужного решения. Вряд ли подобная практика заслуживает одобрения, поскольку в упомянутых ситуациях не всегда присутствует обман как признак мошенничества. Поэтому в систему коррупционных преступлений Модельного УК и национальных уголовно-правовых систем СНГ, возможно, следует ввести состав злоупотребления влиянием. Однако обязательным признаком состава должно стать использование не именно влияния (в узком смысле) на должностное лицо, а

любых (в том числе неправовых) возможностей изменить поведение последнего в нужную для заинтересованных лиц сторону. Для того чтобы такой состав соответствовал основаниям и принципам криминализации, возможно, следует предусмотреть в качестве криминообразующих признаков размер вознаграждения и (или) особенности статуса должностного лица, на решение которого оказывается влияние (действительное или мнимое).

В уголовном праве ряда государств Содружества имеется запрет незаконного участия должностных лиц в предпринимательской деятельности. Криминообразующим признаком такого деяния признается учреждение должностным лицом организации (юридического лица), осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией. При этом в уголовно-правовом пространстве СНГ пока «не нашлось достойного места» уголовной ответственности юридических лиц за это деяние. Поддерживая идею о возможности ее постепенного введения за ограниченный круг преступлений, полагаем, что такая ответственность могла бы быть предусмотрена в Модельном УК и в УК государств — участников СНГ для организаций, учрежденных должностными лицами вопреки законодательным запретам, установленным в этих государствах. Не поддерживаем концепцию «причастности» юридического лица к совершению коррупционного правонарушения, представленную в ст. 23 Модельного закона «О противодействии коррупции». Но если должностное лицо, нарушая закон, выступает учредителем организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, т. е. юридическое лицо создано не уполномоченным на это субъектом, функционирование такой организации изначально нелегитимно и потому, как минимум, должно быть прекращено. Основанием для этого следовало бы признать совершение юридическим лицом деяния, содержащего все признаки такого состава

преступления, как осуществление предпринимательской деятельности организацией, учрежденной должностным лицом вопреки запрету, установленному законом (название состава примерное). Самостоятельную статью о таком преступлении можно было бы предусмотреть в УК государств Содружества, Модельном УК и в Соглашении государств — участников СНГ.

2. Одна из немаловажных составляющих системы уголовно-правовых мер профилактики коррупции — это предусмотренные в санкциях уголовно-правовых норм виды и меры наказаний, которые, согласно международным стандартам, должны быть «эффективными», «соразмерными» и «сдерживающими» (ст. 19 Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.).

В уголовном законодательстве государств — участников СНГ за коррупционные преступления предусмотрены такие традиционные виды наказаний, как лишение свободы, штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Делать априорные выводы о большем или меньшем превентивном воздействии того или иного вида наказания за коррупционное преступление довольно сложно. Однако такое российское нововведение, как кратные штрафы, представляется сомнительным. Полагаем, что, несмотря на огромные размеры штрафов, их профилактическая роль невелика. Во-первых, их нельзя было вводить за квалифицированные виды взяточничества в качестве наказания, альтернативного лишению свободы,

по причине их неадекватности характеру и степени общественной опасности указанных преступлений. Во-вторых, для коррупционера перспектива такого имущественного наказания выглядит как привлекательная возможность либо откупиться от государства, либо «по уважительным причинам» не уплачивать всю сумму штрафа.

Мы располагаем сведениями об активном назначении судами кратных штрафов за коррупционные преступления. Так, за первый год действия рассматриваемой новеллы из почти 2 тыс. всех осужденных к штрафам за названные

преступления большинству (1852) были назначены штрафы в размере от 25 до 500 тыс. руб.; 38 приговорены к штрафам от 500 тыс. до 1 млн руб., 15 — от 1 до 2,5 млн руб.; еще 16 — от 2,5 до 15 млн руб. [9]. Однако превентивное значение имело бы только реальное исполнение таких приговоров, о котором как раз нет достоверной информации. В целом статистика исполнения наказаний в виде штрафа в России не внушает оптимизма (исполненных приговоров — примерно 35 %) [10], и в научных исследованиях эффективность принудительного исполнения приговоров в части имущественных взысканий оценивается как невысокая [11, с. 9—10; 12].

Для незаконно учрежденных должностными лицами организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, считаем возможным введение такого вида наказания, как ликвидация. Это послужило бы дополнительной мерой профилактики противоправной коммерческой деятельности должностных лиц, поскольку санкции, предусмотренные за это деяние только для физических лиц, вряд ли способны удержать последних от совершения данного преступления, ведь их применение не означает утраты виновным статуса учредителя организации и, соответственно, источника преступного дохода.

3. В Модельном УК конфискация имущества отнесена к видам наказания (ст. 46). По уголовному законодательству ряда государств Содружества (например России, Молдовы, Азербайджана) конфискация имущества считается не наказанием, а иной уголовно-правовой мерой. По УК Кыргызстана конфискация как дополнительное наказание представляет собой принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства имущества, добытого преступным путем, либо использованного или предназначенного для совершения преступления. Удачным видится решение вопроса об обязательном применении так называемой специальной конфискации в ч. 6 ст. 61 УК Республики Беларусь: принудительному безвозмездному изъятию в собственность государства подлежит, в частности, имущество,

приобретенное преступным путем, независимо от категории преступления и вида назначенного наказания (то же — в ст. 99.1 УК Азербайджанской Республики). Конфискация имущества, добытого преступным путем либо приобретенного на средства, которые получены преступным путем, и переданного другим лицам, наряду с находящимся в собственности осужденного имуществом предусмотрена за коррупционные преступления в ч. 1 ст. 51 УК Казахстана.

Определенные основания для неоднозначного понимания правовой природы конфискации, конечно, имеются. Проблема в другом: российский законодатель пошел по пути «перечневого» определения круга преступлений, влекущих конфискацию преступных доходов, и почему-то не включил в данный перечень незаконное участие в предпринимательской деятельности (п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ). Этот пробел нашего национального законодательства необходимо восполнить [13, с. 13—14].

В целом можно сделать вывод о необходимости преобразования модельного и национального антикоррупционного уголовного законодательства государств СНГ по двум направлениям:

- 1) его дальнейших изменений в соответствии с новыми реалиями;
- 2) его унификации.

Примечания

1. Тимохин С. Ю. Функции, задачи и цели уголовного права: проблемы соотношения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2002.
2. Рапопорт Е. А. Уголовно-правовые основы предупреждения преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001.
3. Стефанишин С. С. Предупреждение коррупционных преступлений в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
4. Энциклопедия уголовного права. Т. 1. Понятие уголовного права. СПб., 2005 (автор главы — Ю. Е. Пудовочкин).
5. Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004.
6. Гилинский Я. И. Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. СПб.: Проспект, 2009.
7. Официальный сайт Министерства юстиции РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minjust.ru> (дата обращения: 27.06.2012).
8. Додонов В. Н., Капинус О. С., Щерба С. П. Сравнительное уголовное право. Особенная часть. М.: Юрлитинформ, 2010.
9. Шашков А. Кратные штрафы стали заменять условное лишение свободы (интервью с начальником управления Генпрокуратуры РФ Ю. Ю. Семиным) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.itar-tass.com/c49/427823.html> (дата обращения: 25.11.2012).
10. Пановский Н. А судьи — кто? [Электронный ресурс]. URL: http://oblsud.mag.sudrf.ru/modules.php?name=press_der&op=4&did=83 (дата обращения: 26.11.2012).
11. Модестова Н. А. Проблемы законодательного закрепления и правового регулирования назначения и исполнения уголовного наказания в виде штрафа в России и Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2005.
12. Грицай О. В. Исполнение приговоров в части имущественных взысканий: процессуальная сущность, основания и порядок [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1266735> (дата обращения: 26.11.2012).
13. Эта идея разделяется и другими авторами. См., напр.: Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.