

Правовые аспекты противодействия коррупции

УДК 343.35

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ»

Ю. А. Дронова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Анализируется проблема определения перечня коррупционных преступлений, имеющая важное значение как для совершенствования уголовного закона в плане противодействия коррупции, так и для формирования соответствующей статистической отчетности. Исследуются позиции авторов, предлагающих различные варианты решения этой проблемы.

***Ключевые слова:** коррупция, коррупционные преступления, статистическая отчетность, критерии отнесения преступлений к коррупционным.*

В современной юридической литературе проблематике борьбы с коррупцией, в целом, и ее уголовно-правовым аспектам, в частности, посвящено без преувеличения огромное количество публикаций. При этом наряду с вопросами квалификации конкретных составов коррупционных преступлений представители научного сообщества и правоприменители достаточно часто анализируют проблему, связанную с определением самого круга коррупционных преступлений (или преступлений коррупционной направленности)¹. Вряд ли можно говорить о сугубо теоретическом характере данного вопроса, достаточно очевидна и его утилитарная значимость. Во-первых, четкое понимание того, что государство полагает криминальным проявлением коррупции, должно способствовать адекватному и системному совершенствованию уголовного закона в данной сфере (а не его точечным изменениям, порой не согласованным как с содержанием иных уголовно-правовых норм, так и друг с другом). Во-вторых,

¹ См., например: Щепотин А.В. Отнесение преступлений к категории коррупционной направленности // Законность. 2016. № 1. С. 56 – 59; Захватов И.Ю., Овчинникова Л.И. О некоторых мерах, направленных на повышение эффективности правового обеспечения деятельности правоохранительных органов по учету коррупционных преступлений // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 26 – 28; Борков В.Н. Коррупционное преступление как основной элемент системы коррупционных отношений // Современное право. 2015. № 4. С. 114 – 119; Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40 – 46.

данный вопрос, безусловно, актуален для статистического наблюдения за состоянием коррупционной преступности. И, в-третьих, как справедливо отмечает Е.И. Спектор, «отсутствие единого категориально-понятийного аппарата влечет невозможность установления четких пределов его правового регулирования, в результате чего все усилия по противодействию коррупции в большей степени приобретают "лоскутный", а не системный характер»².

Примечательно, что единства в понимании круга коррупционных преступлений нет и на уровне международно-правовых документов, посвященных противодействию коррупции. Так, например, в Конвенции ООН против коррупции нецелое использование публичных средств указывается в качестве такового, а в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию – нет.

В национальном законодательстве РФ базовым в данной сфере законом является ФЗ № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции». В соответствии со ст. 1 данного 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». Таким образом, здесь законодатель пошел по пути прямого перечисления составов преступлений, однако затем оставил данный перечень открытым путем указания на иные проявления коррупции, обладающие определенными конститутивными признаками.

С позиций правоприменительной деятельности важное значение для рассматриваемого вопроса имеют межведомственный акт Генеральной прокуратуры и МВД России и ведомственный акт Следственного комитета РФ³. В число коррупционных преступлений, согласно данным актам, входят деяния, обладающие следующими признаками: а) надлежащий субъект преступления (такowymi являются должностные лица, указанные в примечании к ст. 285 УК РФ, лица,

² Спектор Е.И. Указ. соч. С. 40 - 46.

³ Указания Генеральной прокуратуры России и МВД России № 65/11/1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»; Приказ СК России от 28 декабря 2012 г. № 88 «Об утверждении статистического отчета «Сведения о деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по противодействию коррупции» // СПС «Гарант».

выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к ст. 201 УК РФ); б) наличие связи деяния со служебным положением субъекта, отступления от его прямых прав и обязанностей; в) обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); г) совершение преступления только с прямым умыслом. Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды. Без дополнительных условий к коррупционным преступлениям отнесены следующие составы: ст. 141.1, 184, 204, п. "а" ч. 2 ст. 226.1, п. "б" ч. 2 ст. 229.1, ст. 289, 290, 291, 291.1 УК РФ. Остальные составы относятся к числу таковых при наличии определенных условий (например, при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом). Следует отметить, что перечень преступлений коррупционной направленности в приказе Следственного комитета несколько шире, чем в Указаниях Генеральной прокуратуры России и МВД России. Кроме того, при анализе указанных ведомственных актов в юридической литературе справедливо отмечается, что на статистические данные о состоянии коррупционной преступности можно моментально повлиять посредством как изменения критериев отнесения преступлений к категории коррупционных, так и толкования этих критериев⁴.

Высшая судебная инстанция – Верховный Суд РФ – в Постановлении Пленума от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», судя по тексту разъяснений, относит к коррупционным деяниям преступления, связанные со взяточничеством и коммерческим подкупом, а также мошенничество (с использованием служебного

⁴ Щепотин А.В. Указ. соч. С. 56 – 59.

положения), присвоение и растрату (с использованием служебного положения), служебный подлог и провокацию взятки или коммерческого подкупа (ст. 290, 291, 291.1, 159, 160, 204, 292, 304 УК РФ).

Таким образом, анализ имеющейся нормативно-правовой базы и позиций Верховного Суда РФ свидетельствует об отсутствии единообразного понимания круга коррупционных преступлений.

Предложения ученых и практиков в части решения данной проблемы весьма противоречивы. Так, В.Н. Борков полагает, что для повышения эффективности предупреждения и пресечения коррупционных отношений следует дополнить уголовный закон гл. 30.1 «Коррупционные преступления» и предусмотреть в данной главе ответственность за получение, дачу взятки и посредничество во взяточничестве; незаконное участие в предпринимательской деятельности; коррупционную сделку; коррупционное обогащение; организацию, руководство и участие в коррупционной организации. При этом он отмечает, что следует определить соотношение коррупционных преступлений с посягательствами, закрепленными в гл. 30 УК РФ (преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления). Учитывая, что должностные преступления в большей степени разрушают не власть и службу, а нарушают нормальное осуществление государственного воздействия на все сферы жизни общества, гл. 30 УК РФ следовало бы назвать «Преступления против осуществления государственных функций». Злоупотребление должностными полномочиями, превышение полномочий и халатность нарушают непосредственно нормальное функционирование механизма государства. В свою очередь, уже предусмотренные УК РФ взяточничество (ст. 290, 291, 291.1), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289) и фактически совершаемые коррупционные сделки, создание и участие в коррупционных организациях представляют собой общественно опасные коррупционные связи. В отличие от злоупотребления должностными полномочиями, их превышения и халатности, состоящих в незаконном осуществлении государственных функций и недобросовестном отношении к их осуществлению, нормы заявленной главы направлены на предупреждение формирования коррупционных отношений, развитие которых делает причинение вреда функционированию государства согласованным и системным⁵. Изложенная позиция вызывает определенные вопросы. Автор

⁵ Борков В.Н. Указ. соч. С. 114 – 119.

предлагает включить в главу «Коррупционные преступления» семь прямо обозначенных им составов, тогда как, например, рассмотренные выше ведомственные акты Генеральной прокуратуры, МВД и Следственного комитета РФ для формирования статистической отчетности относят к преступлениям коррупционной направленности более сорока составов преступлений. Очевидно, при наличии в УК РФ специальной главы статистическую отчетность необходимо будет формировать в соответствии с тем перечнем преступлений, который будет содержаться в данной главе. В принципе это само по себе не вызывает возражений (тем более, что, как отмечалось выше, ведомственный подход к составлению перечней преступлений коррупционной направленности несколько дифференцированный и «гибкий»). Но вот насколько при таком решении вопроса снизятся статистические показатели, характеризующие борьбу с коррупцией, даже сложно предположить. И устроит ли это соответствующие правоохранительные ведомства и государство в целом? Еще один спорный момент в позиции В.Н. Боркова видится в том, что в числе указанных им для предлагаемой главы УК РФ 30.1 «Коррупционные преступления» составов наряду с имеющимися в УК РФ фигурируют и новые: коррупционная сделка; коррупционное обогащение; организация, руководство и участие в коррупционной организации. Весьма сложно представить возможные формулировки диспозиций подобных статей УК, при этом такие, которые не вызвали бы особых трудностей с точки зрения их толкования в правоприменительной практике.

И.А. Цоколов предлагает дополнить УК РФ статьей 14.1 «Коррупционное преступление», состоящей из трех частей, соответствующих основным признакам коррупционных преступлений из Перечня № 23 Указаний Генеральной прокуратуры России и МВД России № 65/11/1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». Одновременно он считает, что необходимо наряду с введением понятия «коррупционное преступление» исключить из всех статей Особенной части УК РФ квалифицирующий признак «использование служебного положения» и «использование должностного положения». Такое изменение уголовного закона, во-первых, уменьшит усмотрение правоприменителей по квалификации действий лиц, использовавших при совершении какого-либо преступления служебное положение, но не являвшихся должностными лицами или управленцами в смысле, предусмотренном примечанием к ст. 201 УК РФ, а во-вторых, усилит ответственность тех управленцев, признаки которых закреплены в

примечаниях к ст. 201 и 285 УК РФ при совершении ими других умышленных преступлений. И такое усиление будет полностью соответствовать правилам ч. 1 и 2 ст. 17 (совокупность преступлений) и ст. 69 (назначение наказания по совокупности преступлений) УК РФ⁶. Предложения И.А. Цоколова представляются не вполне соответствующими логике и структуре российского уголовного закона. Единственный пример, когда в УК дается понятие преступлений определенного вида, – это ч. 1 ст.331, содержащая понятие преступлений против военной службы. Но, во-первых, это статья Особенной части УК, во-вторых, она помещена в начале специальной одноименной главы и, в-третьих, понятие преступлений против военной службы абсолютно четко формулируется через указание на родовой (он же видовой) объект этих преступлений (установленный порядок прохождения военной службы) и на специального субъекта. Если спроецировать эти критерии на коррупционные преступления, то ни один из них не поддается подобной унификации. Преступления коррупционной направленности имеют разные родовые объекты и помещены в различные разделы и главы УК РФ. На данное обстоятельство справедливо указывается в специальной литературе при анализе вопроса о возможной систематизации этих преступлений. Так, Е.И. Спектор полагает, что выделение самостоятельных составов коррупционных правонарушений (преступлений) для каждой сферы деятельности и объединение имеющихся составов правонарушений (преступлений) в самостоятельные «коррупционные» перечни или главы отраслевых кодексов невозможны ввиду разнородности родового объекта коррупционных правонарушений (собственность, экономическая деятельность, государственная власть, военная служба и т.п.) и, соответственно, их рассредоточения как в разных нормативных правовых актах, так и в главах отраслевых кодексов даже при наличии общих коррупционных критериев и признаков⁷. Что же касается возможной унификации коррупционных преступлений по признаку специального субъекта, то это задача еще более сложная. Сколько копий сломано (и еще будет, несмотря на внесенные в примечание 1 к ст. 285 УК РФ в 2016 г. изменения) по поводу понятия «должностного лица»? Как объединить эту категорию с лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, которые, с позиций современных правоприменителей, тоже являются субъектами коррупционных преступлений? Таким образом,

⁶ Цоколов И.А. Коррупция: явление и система // Юридическая газета. 2011. 23 февр. № 6. С. 6 - 7.

⁷ Спектор Е.И. Указю соч. С. 40 - 46.

предложенный А.И. Цоколовым подход представляется не вполне обоснованным и реалистичным.

Попытка решения рассматриваемого вопроса была предпринята и самими законодателями. В 2014 г. депутатами Государственной Думы РФ в порядке реализации законодательной инициативы был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления борьбы с коррупционными преступлениями». Авторы законопроекта предлагали ввести легальные определения понятий «коррупционное преступление» и «коррупционное правонарушение», а также определить в качестве коррупционных 46 составов преступлений с соответствующим усилением наказания от 15 до 20 лет лишения свободы. Е. И. Спектор отмечает, что данный законопроект вызвал серьезные замечания, отраженные в позиции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В частности, предлагаемое в законопроекте определение коррупционного преступления, построенное как отсылочное, лишь усложняет правоприменение; к числу новых составов коррупционных преступлений предлагалось, в частности, отнести «хищение средств бюджетов, государственных внебюджетных фондов и государственных корпораций (компаний)» (проектируемая ст. 164.1 УК РФ), что вступает в конфликт и конкурирует со ст. 159, 160, 285.1 и 285.2 УК РФ и др. Кроме того, установление приоритета защиты государственной собственности противоречит конституционному принципу «Равенство всех форм собственности» (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ) и общеправовым принципам справедливости, соразмерности и пропорциональности⁸.

Еще одно предложение в плане определения круга коррупционных преступлений высказывают И.Ю. Захватов и Л.И. Овчинникова. Они полагают целесообразным закрепить в положениях Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» исчерпывающих перечней коррупционных административно-правовых деликтов и уголовно наказуемых деяний (по аналогии с закрепленными в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и ст. 24 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» исчерпывающими перечнями преступлений экстремистской направленности и террористического характера)⁹. Данная позиция представляется наиболее реалистичной и обоснованной, тем более с

⁸ Спектор Указ. соч. С. 40 - 46.

⁹ Захватов И.Ю., Овчинникова Л.И. Указ. соч. С. 26 – 28.

учетом имеющегося у законодателя подобного опыта применительно к терроризму и экстремистской деятельности. Безусловно, возникает вопрос о возможном содержании перечня коррупционных преступлений. За основу здесь может быть принят уже не раз упоминавшийся Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности Указаний Генеральной прокуратуры России и МВД России № 65/11/1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». Однако ведомственный подход к формированию статистической отчетности может преследовать определенные ведомственные интересы и не всегда является последовательным и логичным. Особенно это касается преступлений, относящихся к перечню при наличии определенных условий. Подробный анализ проблем, возникающих при формировании статистической отчетности по Перечню № 23, проведен в статье прокурора отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Курской области А.В. Щепотина. В частности, он обозначает следующую проблему и приводит соответствующий пример: «Некоторые сложности возникают при отнесении преступлений к рассматриваемой категории в соответствии с п. 4 перечня № 23 по признаку совершения преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного предоставления такой выгоды. Так, СЧ СУ УМВД России по Курской области в 2014 г. окончено расследование уголовного дела по обвинению Р. и К. в совершении трех эпизодов преступлений, предусмотренных ст. 159 УК, два из которых связаны с хищением денежных средств посредством действий Р., обусловленных представлением потерпевшим соисполнителя К. как сотрудника администрации области, готового за денежное вознаграждение с использованием служебного положения оказать заинтересованным лицам помощь в приобретении квартир на льготных условиях. То есть К. вступал в прямой контакт с потерпевшими, представляясь должностным лицом, каковым он на самом деле не являлся. Третий эпизод хищения связан с получением денежных средств от лица, в отношении которого проводится предварительное следствие (Б.), под предлогом их передачи должностным лицам следственных органов за прекращение уголовного дела. Исходя из буквального толкования п. 4 перечня № 23, в первых двух случаях преступления к категории коррупционных не относятся по причине того, что они не связаны с мнимой подготовкой условий для получения должностным лицом денег, поскольку денежные средства непосредственно получаются

лицом, не являющимся должностным, но выдававшим себя за такового. В третьем случае преступление относится к категории коррупционных, поскольку деньги обещают передать должностному лицу. При этом, если бы Р. или К. представились потерпевшему Б. сотрудником следственного органа, обладающим полномочиями освободить последнего от уголовной ответственности, преступление подлежало бы исключению из числа коррупционных. Тогда как во всех трех случаях потерпевшие были уверены, что денежные средства предназначены должностным лицам и общественная опасность указанных преступлений одинакова, поскольку подобными действиями у населения создается мнение о сплошной коррумпированности органов власти»¹⁰. Выражая признательность автору – прокурору - за критический анализ ведомственного акта, в то же время хотелось бы углубить эту критику и одновременно не согласиться с ним. Если Р. и К., как следует из текста статьи, не являлись должностными лицами, выполняя обычную мошенническую схему, то где в этом и в других подобных случаях вообще проявления коррупции? Представляется, что формулировка п. 4 перечня № 23 «преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе *мнимой*, условий для получения должностным лицом ... выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного предоставления такой выгоды» - это что-то из разряда «от лукавого» как с точки зрения казуистичности, так и весьма отдаленной связи с понятием «коррупция». Если все подобные мошеннические схемы подводить под преступления коррупционной направленности и учитывать в статистической отчетности о борьбе с коррупцией, то эта борьба явно будет иметь не вполне целенаправленный характер. Такие мошенники все же не коррупционеры, а относить к коррупции все что «вокруг да около» нельзя!

На основе данного примера и высказанных критических замечаний представляется, что в полном объеме использовать Перечень № 23 при определении в Законе «О противодействии коррупции» круга коррупционных преступлений не следует, но, как уже отмечалось, за основу его принять можно, подвергнув определенному секвестированию.

В заключение можно еще раз отметить, что проблему определения круга коррупционных преступлений решить необходимо. Хотя есть и

¹⁰ Щепотин А.В. Указ. соч. С. 56 – 59.

другие мнения. Так, В.В. Кулыгин пишет, что в связи с предпринимаемым упорядочиванием может возникнуть опасность необоснованного расширения понятия коррупционного правонарушения. Кроме того, такое искусственное расширение опасно тем, что оно сможет заполнить статистику незначительными делами, создавая иллюзию успешной коррупционной борьбы¹¹. Представляется, что опасности искусственного расширения при определении перечня таких преступлений в законе можно избежать, а вот имеющиеся ведомственные акты, на основе которых формируется статистическая отчетность в настоящий период, как раз грешат тем самым необоснованным расширением. И, как знать, возможно, и создают у кого-то иллюзию успешного противодействия коррупции!

Список литературы

1. Борков В.Н. Коррупционное преступление как основной элемент системы коррупционных отношений // Современное право. 2015. № 4. С. 114 – 119.
2. Захватов И.Ю., Овчинникова Л.И. О некоторых мерах, направленных на повышение эффективности правового обеспечения деятельности правоохранительных органов по учету коррупционных преступлений // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 26 – 28.
3. Кулыгин В.В. О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. Владивосток, 2009. С. 14.
4. Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40 - 46.
5. Цоколов И.А. Коррупция: явление и система // Юридическая газета. 2011. 23 февр. № 6. С. 6 - 7.
6. Щепотин А.В. Отнесение преступлений к категории коррупционной направленности // Законность. 2016. № 1. С. 56 – 59.

¹¹ Кулыгин В.В. О возможности оптимизации антикоррупционного законодательства // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики. Владивосток, 2009. С. 14.

TO THE QUESTION OF THE CONTENT OF THE CONCEPT "CORRUPTION CRIMES"

Yu. A. Dronova

Tver State University

In the article analyzes the problem of determining the list of corruption crimes, which has an important significance for the improvement of the criminal law in deterring corruption and the generation of relevant statistical reports. Examines the position of the authors that offer different solutions to this problem.

Keywords: *corruption, corruption-related crimes; statistics data; criteria for rating offences as corruption-related crimes.*

Об авторе

ДРОНОВА Юлия Анатольевна – канд. юр. наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: dron_u75@mail.ru.

DRONOVA Juliya - PhD, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: dron_u75@mail.ru

Дронова Ю.А. К вопросу о содержании понятия «коррупционные преступления» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 3. С. 196 – 206.