

УДК 343.9
ББК 67.518.1

DOI 10.25724/VAMVD.NXYZ

О. Н. Ничуговская

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

В статье автором анализируются конвенции Организации Объединенных Наций, принятые в целях противодействия коррупционным преступлениям. Часть изложенных в них рекомендаций уже включена в российское уголовное законодательство (такие, как определение предмета взятки и элементы транснационального преступления — участие иностранного должностного лица и должностного лица публичной международной организации). Однако предпринимаемых мер для противодействия преступлениям должностных лиц явно недостаточно, поскольку они обладают высокой степенью латентности, причиняя огромный материальный ущерб экономике России. В связи с этим автор предлагает вернуть «конфискацию имущества» в качестве уголовного наказания, а также разработать механизм изъятия преступных доходов с помощью включения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации обязанности лиц доказывать законность происхождения доходов.

Кроме того, проанализировав положение Конвенции Организации Объединенных Наций о введении уголовной ответственности за «обещание взятки», автор предлагает включить в Уголовный кодекс Российской Федерации новую статью 290.1 «Обещание взятки», под которым следует понимать устное или письменное предложение должностному лицу передать денежные средства или совершить другие действия имущественного или неимущественного характера, подкрепленное иными подготовительными действиями, за совершение незаконных действий в будущем.

Ключевые слова: коррупционные преступления, превентивные меры, конфискация имущества, обещание взятки.

О. N. Nichugovskaya

CRIMINAL LAW MEASURES TO COUNTER CORRUPTION IN RUSSIA

In the article, the author analyzes the United Nations conventions adopted in order to combat corruption crimes. Some of the recommendations contained in them have already been incorporated into Russian criminal law (such as the definition of the subject of a bribe and elements of a transnational crime — the participation of a foreign official and an official of a public international organization). However, the measures taken to counteract the crimes of officials are clearly not enough, since they have a high degree of latency, while causing huge material damage to the Russian economy. In this regard, the author proposes to return the "confiscation of property" as a criminal punishment, but also to develop a mechanism for confiscation of criminal proceeds by including in the code of criminal procedure of Russian Federation duties of officials to prove the legality of incomes.

In addition, analyzing the situation of the United Nations Convention on the criminalization of "the promise of a bribe", the author proposes to include in the criminal code of the Russian Federation a new article 290.1 "the Promise of a bribe", which should be understood a verbal or written offer official to transfer funds or take other actions material or non-material nature, supported by other preparatory acts for committing illegal actions in the future.

Key words: corruption crimes, preventive measures, confiscation of property, promise of a bribe.

Формирование правового государства представляет собой длительный процесс создания нормативно-правовой базы, совершенствования юридической техники по подготовке актуальных правовых актов и их применению на практике. Механизм защиты прав личности и интересов всего общества подвержен постоянной динамике по при-

чине влияния политических процессов, происходящих в государстве и вне его пределов, а также ввиду недостаточности мер по обеспечению национальной безопасности.

Одну из наиболее опасных угроз в XXI в. для национальной безопасности представляет коррупция. Ее транснациональный экономический

характер подтверждает многообразие международно-правовых актов, принятых для борьбы с ней. Международное сообщество давно осознало необходимость объединения усилий в противодействии преступности, что проявилось сначала в заключении двусторонних и многосторонних договоров, а впоследствии — в принятии конвенций по различным направлениям борьбы с коррупционными преступлениями.

Организация объединенных наций (ООН) в 1996 г. разработала Декларацию о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, в 1999 г. — Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию [1], в 2000 г. — Конвенцию против транснациональной организованной преступности [2], в 2003 г. — Конвенцию против коррупции [3]. Последний документ обязал государства устанавливать и поощрять эффективные методы противодействия коррупции. Он предписывает «проводить эффективную скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности» [3], определив принципы данной политики.

В соответствии с существующими принципами национальной правовой системы в России появились Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 и Указ Президента России «О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» от 13 апреля 2010 г. № 460. Национальный план раз в два-три года обновляется, в настоящее время действует Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 гг. (№ 378 от 29 июня 2018 г.). Национальная стратегия, утвержденная Президентом в 2010 г., продолжает действовать в настоящее время и признает коррупцию «системной угрозой безопасности государства», определяя главные принципы борьбы с ней. Система мер борьбы с коррупцией определяется как «совокупность мер по предупреждению, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, а также минимизации последствий, причиненных коррупционными деяниями». Что касается мер предупреждения коррупции, Национальный план предполагает:

- разработку системы запретов и ограничений;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

— противодействие коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

— популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания;

— защиту субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц;

— устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции;

— укрепление международного авторитета России.

Наиболее существенной мерой по выявлению коррупционных преступлений выступает функция осуществления контроля за расходами должностного лица [4, с. 653], который устанавливается на основании Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 г. № 230.

Основаниями для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица могут выступать поступившие в органы прокуратуры материалы на должностное лицо от других лиц либо достаточная информация, представленная правоохранительными и другими компетентными органами, о том, что должностным лицом (его супругом и (или) несовершеннолетними детьми) были приобретены объекты недвижимости, транспортные средства, ценные бумаги, акции на сумму, превышающую доход данного лица за последние три года [5].

Другие важнейшие превентивные меры сформулированы в Федеральном законе № 273 от 25 декабря 2008 г. Первостепенной из них выступает оценка нормативно-правовых актов и административных мер с целью определения их состоятельности в противодействии коррупции.

Вступление России в международные организации означает тесное сплетение национального уголовного законодательства с международным в решении проблем противодействия коррупционной преступности [6, с. 45]. Влияние международного права на совершенствование отечественного уголовного законодательства в данной области неуклонно растет. Например, определение предмета взятки было заимствовано Уголовным кодексом Российской Федерации (далее — УК РФ) из содержания конвенции ООН о борьбе с транснациональной организованной преступностью 2000 г. и об уголовно-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Предмет коррупции в конвенциях изложен

более лаконично: «Какое-либо неправомерное преимущество 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». Тогда как предмет взятки (согласно УК РФ) может быть представлен в виде «денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав... за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе».

Конвенция ООН 2000 г. содержит признаки транснационального преступления и определяет его как «серьезное» (тяжкое) преступление, за которое следует наказание в виде не менее четырех лет лишения свободы или более строгая мера наказания. Транснациональный характер коррупционных преступлений проявляется в «участии в совершении преступления иностранного должностного лица либо должностного лица публичной международной организации». В связи с этим в 2016 г. в ст. 290, 291 УК РФ были внесены изменения, касающиеся ответственности за совершение заведомо незаконных действий (бездействия) в виде получения и дачи взятки помимо должностного лица также иностранным должностным лицом и должностным лицом публичной международной организации.

Факт недостаточности предпринимаемых мер подтверждается количеством привлекаемых должностных лиц к уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности. За 2019 г. правоохранные органы выявили в России 30 991 коррупционное преступление, суммарный ущерб от которых превысил 100 млрд рублей. Возмещение ущерба обеспечено на сумму 27 млрд рублей. 7 223 преступления были совершены в крупном и особо крупном размерах. 16 832 уголовных дела о коррупционных преступлениях были направлены в суд, 1,6 тыс. из них были совершены группой лиц по предварительному сговору, 632 — в составе организованной группы либо преступного сообщества. Установлены 16 387 преступников, в отношении 9 004 преступников уголовные дела направлены в суд [7]. Подобные цифры обращают на себя внимание

в связи с тем, что при минимальном приросте выявленных коррупционных преступлений (+0,8 к аналогичному периоду прошлого года (далее — АППГ)) количество совершенных в крупном или особо крупном размерах либо причинивших крупный ущерб увеличилось более чем на 6 %, в то время как количество уголовных дел, направленных в суд, и лиц, привлеченных к уголовной ответственности, снизилось (-0,7 % и -3,5 % к АППГ соответственно).

Большое число коррупционных преступлений в России совершается руководителями государственных органов, которые незаконным путем получают значительные денежные суммы. Как правило, у них изымаются только те денежные средства, которые были обнаружены сотрудниками правоохранительных органов в жилище или других осмотренных в рамках расследования преступления помещениях. Однако мер по выявлению, отслеживанию, аресту и выемке имущества, приобретенного на полученные преступным путем денежные средства, в большинстве случаев не предпринимается [8, с. 76].

Конвенция ООН 2000 г. призывает все государства-участники «обеспечивать применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные». Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. — принимать «законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых... или имущество, стоимость которого эквивалентна таким доходам».

Государства в соответствии с исторически сложившимися традициями, правилами правовой системы, социальными, криминологическими особенностями и применяемыми средствами юридической техники могут относить общественно опасные деяния к числу уголовно наказуемых. Так, благодаря имплементации положений протоколов Конвенции ООН 2000 г. в российском уголовном законе появились нормы, предусматривающие конфискацию средств, полученных в результате совершения преступлений. Термин «конфискация» в международно-правовых актах означает «изъятие доходов, полученных только преступным путем, а также орудий и средств совершения преступления». Статья 12 Конвенции ООН 2000 г. закрепляет норму, определяющую в рамках частных правовых систем в качестве предмета конфиска-

ции «доходы от преступлений, охватываемых Конвенцией, или имущество, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущество, оборудование и другие средства, использовавшиеся или предназначавшиеся для использования при совершении обозначенных преступлений». В целях имплементации ст. 12 Конвенции ООН 2000 г. в уголовное законодательство России предлагаем включить п. «ж» в ст. 44 УК РФ, вернув обратно конфискацию имущества как вид уголовного наказания, который был ранее исключен Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162. Данный ошибочный шаг существенно ограничил возможности выполнения Российской Федерацией своих международно-правовых обязательств по целому ряду конвенций [9]. Одновременно следует разработать методические рекомендации о способах исполнения данного вида наказания (выявлению имущества, приобретенного на незаконные средства), не затрагивая при этом интересы невиновных лиц. В качестве уголовно-процессуальных мер на стадии предварительного расследования преступления нужно обязать обвиняемых должностных лиц доказывать законности происхождения доходов, использованных на приобретение конкретного имущества, закрепив порядок доказывания в уголовно-процессуальном законе, который не должен противоречить отечественному законодательству и характеру судебного и иного разбирательства в целом, тем более что Конституционный Суд Российской Федерации по делам о коррупции признал правомерным возложение на собственника обязанности доказывать законность приобретения своего имущества [10].

В Венской конвенции против наркотиков 1988 г. [11] и Страсбургской конвенции против отмывания денежных средств [12] содержатся указания на то, что государства могут принимать нормы, которые потребуются для признания соответствующих деяний преступлениями. В то же время Конвенцией ООН 2000 г. государства обязываются «признать в качестве уголовно наказуемых» следующие деяния:

1) «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;

2) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредни-

ков, 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».

Современным российским уголовным законом не предусмотрено наказание за «обещание взятки». С инициативой внедрения этого института в УК РФ еще в 2016 г. выступал депутат А. Б. Выборный, который предложил законодательному органу власти в связи с ратификацией в 2006 г. Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию в целях усиления ответственности за коррупцию и соблюдения взятых на себя обязательств Россией привести национальное уголовное законодательство в соответствие с международным [13]. Данную инициативу поддержали и ученые. Так, профессор Э. Л. Сидоренко предлагала рассматривать уголовную ответственность за обещание дать взятку «в качестве условия создания единого правового пространства для борьбы с национальной и транснациональной коррупцией» [14]. Ведущий советник отдела Департамента конституционного законодательства Минюста России А. Магуза уточнял, что «обещание взятки, подкрепленное определенными деяниями, подтверждающими высокий риск доведения задуманного до цели преступления (обещание дарения, долговая расписка и др.), выступает в качестве приготовления к совершению дачи взятки, если обещанное не удастся реализовать по не зависящим от лица обстоятельствам» [15]. Тем не менее «обещание взятки» в УК РФ было внедрено только в рамках ч. 5 ст. 291.1 «Посредничество во взяточничестве», что в современной криминологической ситуации представляется крайне недостаточным.

В целях противодействия коррупции и дальнейшей имплементации международных стандартов в отечественную правовую систему предлагаем включить в УК РФ новую норму — ст. 290.1 «Обещание дачи взятки», изложив ее диспозицию в следующей редакции: «устное или письменное предложение должностному лицу передать денежные средства или совершить другие действия имущественного или неимущественного характера, подкрепленное иными подготовительными действиями, за совершение незаконных действий в будущем...». Данный шаг позволит более дифференцированно давать юридическую оценку действиям коррупционеров, привлекая к ответственности виновных на стадии приготовления к совершению преступления.

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию: заключена в Страсбурге 27 января 1999 г. (ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г.; Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Конвенция против транснациональной организованной преступности: принята Генеральной Ассамблеей ООН в Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюция 55/25 (ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г.; Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Конвенция ООН против коррупции: принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом РФ от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Абезин Д. А., Алексеева А. П. Законодательные запреты как одно из направлений противодействия коррупции среди государственных гражданских служащих в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 4. С. 652—660.

5. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходами: федер. закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6953.

6. Алексеева А. П. Антикоррупционная политика государства: достоинства и недостатки // Библиотека уголовного права и криминологии. 2016. № 1 (13). С. 44—49.

7. Состояние преступности январь-декабрь 2019 // МВД России: сайт. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/19412450/> (дата обращения: 21.02.2020).

8. Алексеева А. П. Коррупционная преступность в сфере профессионального спорта // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 8. С. 74—77.

9. Зорькин В. Д. Конституционный суд России в европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 3—9.

10. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захарченко Д. В. и Семьиной М. А. на нарушение их конституционных прав и конституционных прав их несовершеннолетней дочери положениями федеральных законов «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О противодействии коррупции» и «О го-

1. Convention on Criminal Liability for Corruption, concluded in Strasbourg on 27 January 1999 (ratified by the Russian Federation in 2006 by Federal Law No. 125-FZ of 25 July 2006). Available from: reference and legal system "ConsultantPlus".

2. Convention against Transnational Organized Crime: adopted by the United Nations General Assembly in New York on 15 November 2000 Resolution 55/25 (ratified by the Russian Federation in 2006 by Federal Law No. 26-FZ of 26 April 2004). Available from: reference and legal system "ConsultantPlus".

3. United Nations Convention against Corruption: adopted by the UN General Assembly on 31 October 2003 (ratified by the Russian Federation by Federal Law No. 40-FZ of 8 March 2006). Available from: reference and legal system "ConsultantPlus".

4. Abezin D. A., Alekseeva A. P. Legislative Prohibitions as One of the Directions of Anti-Corruption among State Civil Servants in Russia. *Criminological Journal of the Balkal State University of Economics and Law*. 2015; 9; 4: 652—660.

5. Federal Law of Russian Federation No. 230-FZ of 3 December 2012. "On control over compliance of expenses of persons in public positions and other persons with their income". *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2012; 50 (Part IV); Art. 6953.

6. Alekseeva A. P. Anti-Corruption Policy of the State: Merits and Shortcomings. *Library of Criminal Law and Criminology*. 2016; 13 (1): 44—49.

7. State of Crime January-December 2019. Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: website. Available from: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/184.x50/>. Accessed: 21 February 2020.

8. Alekseeva A. P. Corruption crime in the field of professional sports. *Journal of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2009; 8: 74—77.

9. Zorkin V. D. Constitutional Court of Russia in the European Legal Field. *Journal of Russian Law*. 2005; 3: 3—9.

10. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2653-O of 2 October 2019. "On refusal to accept for consideration the complaint of citizens Zakharchenko D. V. and Semynina M. A. on violation of their constitutional rights and constitutional rights of their minor daughter by the provisions of the federal laws "On Control over Compliance of Expenses of Persons in Public Office and

сударственной гражданской службе Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 2 октября 2019 г. № 2653-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision432187.pdf> (дата обращения: 21.01.2020).

11. Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ: принята Конференцией ООН на 6-м пленарном заседании 19 декабря 1988 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Конвенция об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности ETS № 141: принята в Страсбурге 8 ноября 1990 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию: проект федерального закона № 3633-7 // СОЗД ГАС «Законотворчество»: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/3633-7> (дата обращения: 01.03.2020).

14. Сидоренко Э. Л. К вопросу о целесообразности криминализации обещания и предложения взятки. Уголовная политика: теория и практика // Общество и право. 2017. № 1 (59). С. 40—45.

15. Магуза А. Особенности криминализации обещания и предложения взятки в свете международных антикоррупционных обязательств // Уголовное право. 2013. № 5. С. 91—93.

© Ничуговская О. Н., 2020

Ничуговская Олеся Николаевна,
доцент кафедры уголовно-исполнительного
и уголовного права
Воронежского института
Федеральной службы
исполнения наказаний России,
кандидат юридических наук;
E-mail: vifsin@mail.ru

Others with their Income, "On Combating Corruption" and "On the State Civil Service of the Russian Federation". Available from: [//http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision432187.pdf](http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision432187.pdf). Accessed: 21 January 2020.

11. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: adopted by the United Nations Conference at the 6th plenary meeting, on 19 December 1988. Available from: reference and legal system "ConsultantPlus".

12. Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime ETS No. 141: adopted in Strasbourg on 8 November 1990. Available from: reference and legal system "ConsultantPlus".

13. Draft Federal Law No. 3633-7 "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in order to Strengthen the Liability for Corruption". The State Department of Civil Society "Lawmaking": website. Available from: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/3633-7>. Accessed: 1 March 2020.

14. Sidorenko E. L. To the question of the expediency of criminalizing the promise and offer of bribes. Criminal policy: theory and practice. Society and law. 2017; 59 (1): 40—45.

15. Magusa A. Peculiarities of criminalizing the promise and offer of bribes in the light of international anti-corruption obligations. Criminal law. 2013; 5: 91—93.

© Nichugovskaya O. N., 2020

Nichugovskaya Olesya Nikolaevna,
associate professor at the department
of criminal enforcement and criminal law
of the Voronezh Institute
of the Federal penitentiary service of Russia,
candidate of juridical sciences;
E-mail: vifsin@mail.ru

* * *