УДК 340.132.85:35(470) DOI: 10.12737/16802

# *ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ*

***Назаренко Г.В.*** [1]

В статье антикоррупционная политика рассматривается в уголовно-правовом и профилактическом аспектах. Дано определение политики противодействия коррупции уголовно-правовыми средствами. Показано, что наиболее значимым и действенным инструментом этого направления (вида) политики является Уголовный кодекс РФ. Вместе с тем профилактический потенциал уголовного закона недостаточен. Закон не охватывает множество коррупционных проявлений, которые связаны с использованием любого официального статуса, его авторитета и возможностей. До настоящего времени уголовный закон не приведён в соответствие с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (в ред. от 22.12.2014 г.)

Уголовно-правовые меры, применяемые к коррупционерам, имеют паллиативный характер: в их основе лежит концепция ограниченного применения уголовного закона и смягчения карательного воздействия. Автор делает обоснованный вывод, что для более эффективной реализации политики противодействия коррупции требуется принятие нового уголовного закона, содержащего главу о коррупционных преступлениях, санкции которой должны предусматривать наряду с лишением свободы в качестве мер наказания конфискацию имущества и пожизненное лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью.

*Ключевые слова:* политика противодействия коррупции; правовая основа политики; инструменты реализации политики; новые векторы уголовно-правовой политики.

## *ANTI-CORRUPTION POLICY BY LEGAL MEANS*

***NAZARENKO G. V.*** — Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor of the Department of Criminal Law, South West State University (Russian Federation, Kursk), e-mail: nazarenkogen@gmail.com

In the article anti-corruption policy is considered in criminal law and in the preventive aspects. The definition of anti-corruption policy by legal means is given. It is shown that the most significant and effective tool in this direction (kind) of policy is the Criminal Code of the Russian Federation. However, the preventive potential of criminal law is not enough. The law does not cover a lot of corruption manifestations, which are involved in the use of any official status, its authority and opportunities. Up to the present time criminal law is not given with the accordance of the Federal Law «On combating corruption» from 25.12..2008 №273-FZ (as amended on 22.12.2014).

Criminal law measures applied to corrupt officials, have palliative nature: they are based on the concept of limited use of criminal law and mitigation of punishment. The author makes a reasonable conclusion that more effective implementation of anti-corruption policy requires the adoption of new criminal law which contains the Chapter on corruption crimes, sanctions of which must include imprisonment as punishment as well as confiscation of property or life deprivation of the right to occupy certain positions or to be engaged in certain activities.

*Keywords:* anti-corruption policy, legal policy framework, instruments of policy implementation, new vectors of criminal law policy.

---

*Назаренко Геннадий Васильевич* — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовное право, Юго-Западный государственный университет (Российская Федерация, г. Курск), e- mail: orcrimpravo@yandex.ru

Политика противодействия коррупции уголовно-правовыми средствами является одним из направлений (видов) антикоррупционной политики, которая заключается в разработке и осуществлении разнообразных мер, включающих в себя правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, а также минимизацию и устранение последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. №273-ФЗ (в ред. от 22.12.2014 г.) правовую основу антикоррупционной политики составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы и нормативно-правовые акты. Наиболее значимым инструментом реализации политики противодействия коррупционным преступлениям является Уголовный кодекс Российской Федерации. Об этом свидетельствует использование в качестве основных понятий в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» уголовно-правовых терминов: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам. Обращает на себя внимание, что ст. 13 Федерального закона в первую очередь предусматривает уголовную ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения, а затем административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.

В этой связи П.С. Яни отмечает, что уголовная ответственность является наиболее эффективным средством борьбы с коррупцией, так как в нашей стране нет гражданского общества в понимании авторов международных программ борьбы с коррупцией, то есть нет института, равного по своей силе власти и капиталу. Поэтому учитывать гражданское общество как составляющую «нерепрессивной модели» борьбы с коррупцией не следует. Такая модель в российской среде не может функционировать как «равная сила» и обречена в настоящее время на бездействие. Главными средствами противодействия коррупции являются не столько прозрачность деятельности чиновников (они изобретательны и найдут способ замаскировать свои злоупотребления), свобода печати (в бедной стране пресса порой продажна) и прочие факторы, сколько репрессивные, то есть уголовно-правовые меры[1].

Предупреждение коррупционных преступлений как общая превенция заключается в угрозе наказанием, иными словами говоря, в устрашении потенциальных правонарушителей. Однако степень этой угрозы в отношении коррупционеров сравнительно невелика. Действующий уголовный закон Российской Федерации отражает коррупционные проявления фрагментарно и бессистемно. Преступления, имеющие коррупционный характер, разбросаны по разным главам Уголовного кодекса. Термины «коррупция», «коррупционное поведение», «коррупционные акты», «коррупционные связи» при описании коррупционных преступлений в Кодексе не используются. В уголовном законе отсутствуют какие-либо предписания, касающиеся коррупции, а принятый Федеральный закон не содержит дефиниции коррупции. Это явление зачастую отождествляется с банальными взятками. В результате безнаказанными остаются лица, коррупционная деятельность которых не охватывается нормами Уголовного кодекса. Между тем коррупционер, в отличие от взяточника, получает не только материальные, но и нематериальные блага и всевозможные преимущества, а подкуп таких лиц зачастую осуществляется коррупторами за счет указанных благ и преимуществ. Кроме того, действующий Уголовный кодекс РФ ограничивает круг взяточников должностными лицами, а коррупционерами по сути дела являются лица, которые ненадлежащим образом используют в своих интересах любой официальный статус и связанные с этим статусом авторитет и возможности.

А.И. Долгова справедливо отмечает, что разработчики уголовного закона в одних случаях

[1] Яни П.С. Угроза уголовной ответственности как наиболее эффективное средство борьбы с преступностью // Преступность и коррупция: современные российские реалии. – Саратов, 2003. – С. 261–262.

стремились ограничить масштабы уголовных репрессий за счет рестриктивных (ограничительных) признаков субъекта преступления, например, в случаях получения взятки, коммерческого подкупа или служебного подлога. Однако в других случаях они фактически увеличили круг субъектов продажности, предусмотрев подкуп свидетеля, потерпевшего, переводчика и других лиц, либо вообще отказались от определения конкретного субъекта (например, в ч. 2 ст. 141 УК «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий»). Тем самым законодатель ввел неопределенный круг субъектов преступлений, которые считаются проявлением коррупции[2].

Кроме того, в Уголовном кодексе РФ используются одновременно понятия «подкуп» и «взятка», которые рассматриваются в ряде статей как самостоятельные преступления, а в отдельных статьях подкуп выступает как способ совершения другого преступления (ст. 141, 183 УК). Причем в ст. 33 «Виды соучастников преступления» подкуп является средством подстрекательства. При этом ни субъекты, ни размеры подкупа не конкретизированы. Равным образом уголовный закон не конкретизирует способы организации коррупционных преступлений и способы вовлечения в пособничество, среди которых имеет место подкуп. Указанные недостатки создают не только трудности при квалификации преступных деяний, но и препятствуют установлению истинного масштаба коррупции.

Недостатки действующего уголовного закона во многом усугубляет правоприменительная политика. Несмотря на высокую общественную опасность взяток, практики нередко считают, что деяния должностных лиц не могут расцениваться как взятки, если такие лица получают незаконное вознаграждение за правомерные действия. Однако ч. 1 ст. 290 УК РФ прямо указывает на необходимость уголовного преследования должностного лица, получившего взятку за действия (бездействие), которые входят в его служебные полномочия, а совершение незаконных действий (бездействия) согласно ч. 2 ст. 290 УК РФ является отягчающим обстоятельством. Многие правоприменители вопреки предписаниям уголовного закона не считают взяткой получение ценностей либо имущественных выгод в качестве благодарности за совершение должностным лицом действий (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если передающий и получающий незаконное вознаграждение до этого не договаривались о взятке.

Идеями о приоритетности предупредительных мер и ограниченном применении уголовного закона в борьбе с коррупцией проникнуты многие программы, разработанные международными неправительственными организациями. В Российской Федерации сторонники такого рода программ разработали сотни антикоррупционных проектов под эгидой фонда Сороса «Будущее без коррупции» и фонда «Малые города». При этом «ценность» соответствующих проектов при ближайшем их рассмотрении вызывает большие сомнения. По словам Б.В. Демидова, изучившего 184 проекта, разработанных в различных федеральных округах и регионах, трудно дать точное определение тому, что такое антикоррупционный проект. Исследование указанного автора показало, что «больше усилий по противодействию коррупции делалось не через специальные коррупционные проекты, а в рамках более широких проектов – как часть различных программ по продвижению прозрачности, подотчетности и целостности»[3]. При этом всего лишь несколько проектов были направлены на разработку антикоррупционной политики. Подавляющая часть таких проектов заключалась в проведении тренингов и «круглых столов» с представителями органов власти, образования, государственными и муниципальными служащими, сотрудниками правоохранительных органов без организации каких-либо последующих мероприятий, что позволяет сделать вывод об отсутствии реального противодействия коррупции как итоге осуществления соответствующих проектов.

После принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» уголовная политика

[2] Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. – М., 2003. – С. 467.

[3] Демидов Б.В. Антикоррупционные проекты РФ: содержание и итоги //Преступность и коррупция: современные российские реалии. – Саратов, 2003. – С. 209.

приобрела новый вектор развития – противодействие коррупционным преступлениям. Следует отметить, что уголовная политика имеет сложную структуру. В ней выделяют несколько направлений: уголовно-правовое, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, криминологическое и правоприменительное. Раньше всех на коррупцию отреагировали представители криминологии. При этом ученые рассматривают коррупцию как незаконный оборот должностей, полномочий и возможностей лиц, обладающих административным ресурсом; выделяют коррупционную преступность наряду с экономической и организованной; считают коррупцию негативным социальным явлением и пытаются сформировать новое направление научных исследований – коррупто логию[4].

Специалисты по уголовному праву полагают, что уголовно-правовая политика, то есть стратегия и тактика противодействия преступности и ее коррупционной составляющей, далеки от совершенства. Они отмечают неясность уголовно-правовой политики[5], ее противоречивость[6], указывают на кризисный характер проводимой политики[7]. С критической оценкой уголовно-правовой политики согласно большинство ученых, так как меры, принимаемые законодателем, неадекватны криминогенной ситуации. Эти меры отличает излишне либеральный подход к борьбе с преступностью в целом и коррупционными преступлениями в частности.

До настоящего времени Уголовный кодекс содержит ряд нерешенных проблем противодействия коррупционным преступлениям. Первая проблема состоит в том, что текст уголовного закона не приведен в соответствие с Федеральным законом «О противодействии коррупции». Уголовно-правовые предписания не содержат ответственность за распространенные формы коррупционного поведения, различные коррупционные акты и реализованные коррупционные связи.

Другая проблема: УК РФ провозглашает, что Кодекс основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права. Однако имплементация принципов и норм международного права, направленных на противодействие коррупции, в уголовном законодательстве осуществляется недостаточно. В международных документах коррупция понимается шире, чем в уголовном законодательстве, как «просьба, предложение, дача или получение, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такого, которые искажают нормальное выполнения любой обязанности»[8].

Следующая проблема: в 2003 г. из российского законодательства исключен такой вид наказания как конфискация. Однако именно этот вид наказания лишает лиц, причастных к коррупции, всех выгод, полученных ненадлежащим образом.

Через два с половиной года благодаря усилиям Конгресса уголовного права конфискация включена в Кодекс, но не в виде наказания, как предусматривал Конгресс, а в качестве иной меры уголовно-правового характера. Новый институт конфискации ограничивает возможность изъятия денег, ценностей и иного имущества до такой степени, что коррупционное поведение, как и ранее, остается выгодным и прибыльным занятием. На наш взгляд, несмотря на принятие Федерального закона №273 от 25 декабря 2008 г., политика противодействия коррупционным преступлениям в Российской Федерации по-прежнему является декларативной. Между тем с 1998 по 2015 гг. принято 117 Федеральных законов, которыми внесено более тысячи изменений и дополнений в действующий Уголовный кодекс. Причем

---

[4] Иванов А.М. Коррупто логия – правовая наука и учебная дисциплина. – Владивосток, 2002. – С. 218–235.

[5] Лопашенко Н.А. Уголовная политика. – М., 2009. – С. 3–48.

[6] Ситникова А.И. Меры противодействия коррупционным преступлениям уголовно-правовыми средствами //Актуальные проблемы противодействия коррупции на современном этапе. – Орел, 2010. – С. 94–99.

[7] Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М., 2006. — С. 13— 23.

[8] Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4.10.1999 г.—URL: www.coe.int/ru/web/onventions/ful-list/-/convertions/treaty (дата обращения: 17.10.2015).

118 Федеральных законов приняты с момента вступления в силу Закона «О противодействии коррупции». Законодатель изменяет Уголовный кодекс Российской Федерации, не совершенствуя уголовно-правовую политику. Эти изменения имеют предельно либеральный характер и недостаточно соответствуют криминогенной обстановке, так как инициаторы и авторы этих изменений являются сторонниками так называемого ограниченного применения уголовного закона и смягчения карательных мер. В результате нововведений получение взятки без отягчающих признаков, которое до принятия Федерального закона №273 каралось наказанием в виде лишения свободы на срок до пяти лет, в настоящее время может быть наказано лишением свободы не свыше трех лет, а санкция в виде лишения свободы за дачу взятки снижена с трех до двух лет. При этом за оба коррупционных преступления предусмотрен ряд альтернативных мер, не связанных с лишением свободы, в том числе в виде штрафа, кратного сумме взятки, что фактически дает возможность виновным лицам откупиться за содеянное.

Изложенные сведения позволяют сделать вывод, что для повышения эффективности политики противодействия коррупции уголовно-правовыми средствами требуется радикальная модернизация действующего уголовного законодательства, то есть принятие нового Уголовного кодекса. В кодифицированный уголовный закон *de lege ferenda* следует включить главу о коррупционных преступлениях, предусматривающую ответственность не только за коррупционные акты, но и установление коррупционных связей, обеспечивающих ненадлежащее преимущество и выгоды в результате использования служебных полномочий. В Кодекс необходимо включить наиболее действенный вид наказания – конфискацию имущества. Применение указанной меры способно минимизировать коррупционные деяния, так как конфискация всего имущества сведет к нулю все выгоды и преимущества лиц, действовавших в обход закона. Кроме того, следует увеличить сроки лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, вплоть до пожизненного лишения соответствующих прав. При таком подходе максимальные сроки лишения свободы в отношении коррупционеров можно сократить с пятнадцати до семи лет, так как лишение указанных прав и конфискация имущества способны существенно снизить общественную опасность и возможности лиц, склонных к коррупционному поведению.

***Библиография / References:***

1. Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М.: Норма, 2006. – 144 с.
2. Демидов Б.В. Антикоррупционные проекты РФ: содержание и итоги // Преступность и коррупция: современные российские реалии. – Саратов, Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2003. – 428 с.
3. Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. – М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. – 572 с.
4. Иванов А.М. Корруптология – правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о взаимодействии на организованную преступность и коррупцию. – Владивосток: ДВГУ, 2002. – 235 с.
5. Лопашенко Н.А. Уголовная политика. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 608 с.
6. Ситникова А.И. Меры противодействия коррупционным преступлениям уголовно-правовыми средствами // Актуальные проблемы противодействия коррупции на современном этапе: материалы МНПК 21 мая 2010, г. Орел/ науч. Ред. А.А. Лабейкин. – Орел: Изд-во редакции журнала «Образование и общество», 2010. – 272 с.
7. Яни П.С. Угроза уголовной ответственности как наиболее эффективное средство борьбы с преступностью // Преступность и коррупция: современные российские реалии. - Саратов: Сателлит, 2008. – 428 с.

1. Alekseev, A.I., Ovchinskii, V.S., Pobegailo, E.F. (2006) Rossiiskaia ugolovnaia politika: preodolenie krizisa [Russian criminal policy: overcoming the crisis]. – M.: Norma. – 144 p. (In Russ.)

2. Demidov, B.V. (2003) Antikorruptsionnye proekty RF: soderzhanie i itogi [Anti-corruption projects of the Russian Federation: the content and the outcome] // Prestupnost' i korruptsiia: sovremennye rossiiskie realii. – Saratov, Saratovskii tsentr po issledovaniiu problem organizovannoi prestupnosti i korruptsii: Satellit. – 428 p. (In Russ.)

3. Dolgova, A.I. (2003) Prestupnost', ee organizovannost' i kriminal'noe obshchestvo [Crime, its organization and criminal society]. – M.: Rossiiskaia kriminologicheskaia assotsiatsiia. – 572 p. (In Russ.)

4. Ivanov, A.M. (2002) Korruptologiia – pravovaia nauka i uchebnaia distsiplina: put' sovershenstvovaniia ugolovnoi politiki i zakonodatel'stva o vzaimodeistvii na organizovannuiu prestupnost' i korruptsiiu [Korruptologiya - legal science and a subject matter: the path of improving the criminal policy and legislation on cooperation on organized crime and corruption] . – Vladivostok: DVGU. – 235 p. (In Russ.)

5. Lopashenko, N.A. (2009) Ugolovnaia politika [Criminal policy]. – M.: Volters Kluver. – 608 p. (In Russ.)

6. Sitnikova, A.I. (2010) Mery protivodeistviia korruptsionnym prestupleniiam ugolovno-pravovymi sredstvami [Measures against corruption crimes criminal law means] // Aktual'nye problemy protivodeistviia korruptsii na sovremennom etape: materialy MNPK 21 maia 2010, g. Orel/ nauch. Red. A.A. Labeikin. – Orel: Izd-vo redaktsii zhurnala «Obrazovanie i obshchestvo». – 272 p. (In Russ.)

7. Iani, P.S. (2008) Ugroza ugolovnoi otvetstvennosti kak naibolee effektivnoe sredstvo bor'by s prestupnost'iu [The threat of criminal responsibility as the most effective means of combating crime] // Prestupnost' i korruptsiia: sovremennye rossiiskie realii. - Saratov: Satellit. – 428 p. (In Russ.)