

## ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ КОРРУПЦИИ В РФ

**В статье дан краткий анализ состояния борьбы с коррупцией в РФ с момента принятия законодательного комплекса антикоррупционных мер. Рассмотрен опыт применения уголовно-правовых норм в рамках современной антикоррупционной политики в РФ. Отмечается системная ошибка в УК РФ, свидетельствующая о диссонансе норм о служебных преступлениях. На основе проведенного исследования сформулировано определение преступлений против интересов службы для более эффективного подхода к противодействию коррупции.**

**Ключевые слова:** антикоррупционные нормы, коррупция, преступления против интересов службы, преступления в сфере управления, служебные лица.

Отрадно, что после почти 20 лет системного игнорирования проблемы коррупции на властном уровне стали приниматься последовательные шаги к ее решению [1, с. 6]. Основой для предупреждения коррупции служит ряд нормативных актов – Национальный план противодействия коррупции от 31 августа 2008 года, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2009 года и другие [2].

Сам комплексный подход к решению проблемы коррупции в РФ следует признать инновационным. Главными положительными тенденциями принятых за последние годы антикоррупционных норм являются: признание существования проблемы коррупции в российском обществе, разработка программных основ предупреждения коррупции в РФ, попытка привлечения широких масс населения к противодействию коррупционным проявлениям в обществе.

При этом коррупционная преступность по сравнению с другими видами преступности на сегодняшний момент оказалась в привилегированном положении в плане ее предупреждения: за последние годы по уровню внимания и степени разработок (научных и практических) она стала индуктивным ориентиром для возможных подходов предупреждения иных актуальных в РФ видов преступности (экстремизма, терроризма, несовершеннолетних и др.).

Однако, если система субъектов профилактики коррупции определена в вышеприведенных законодательных актах, то сами объекты профилактики (причины и условия коррупции) еще недостаточно изучены и признаны. Сам опыт применения антикоррупционных мер на практике – тому свидетельство.

Так, средства массовой информации за последние годы стали гораздо больше писать о кор-

рупционных преступлениях. С начала 2008 года и до осени 2009 года ежедневно появлялось около 100 публикаций о «разоблачении коррупции», прошлой осенью их внезапно стало в 1,5-2 раза больше, а потом было в среднем по 125 ежедневно.

При этом реальная ситуация в этой сфере не меняется, делает вывод Научный центр противодействия коррупции НИИ Российской правовой академии (РПА) при Минюсте, который проанализировал данные криминальной и судебной статистики. Исследователи сопоставили данные МВД и судебного департамента при Верховном суде за 2007-2009 гг. по основным коррупционным составам преступления: «злоупотребление полномочиями» (ст. 201 УК), «коммерческий подкуп» (ст. 204 УК), «злоупотребление должностными полномочиями» (ст. 285 УК), «незаконное участие в предпринимательской деятельности» (ст. 289 УК), «получение и дача взятки» (ст. 290 и 291 УК). В 2007 году было зарегистрировано 21 842 таких преступления, до суда дошло всего 6185 дел, при этом в заключении оказались 675 человек, условно – 3650, оштрафованы – 1744. Но и в 2009 году ситуация мало изменилась: зарегистрировали 23 518 преступлений (на 7,6% больше), в суд передано 6691 дело, к реальным срокам лишения свободы приговорили 903 человека (еще 3694 приговорили условно, 1926 оштрафовали). Выходит, в среднем за решетку коррупционер попал только в одном случае на каждые 25 зарегистрированных коррупционных преступлений. А из числа тех, чьи дела дошли до суда, за решетку попал только каждый восьмой (в 2007 году к условному сроку или штрафу приговаривали 86,9% взяточников, в 2009 году – 85,2%), подсчитали авторы иссле-

дования. При этом максимально возможная санкция за такое преступление, как злоупотребление полномочиями (от трех до пяти лет лишения свободы), в последние два года не применялась вообще, а максимальное наказание за взяточничество (от пяти до восьми лет) получили в прошлом году только четверо. Из этого анализа делают вывод, что ужесточения борьбы с коррупционными преступлениями нет. Положительный тренд замечен только в области борьбы с тривиальным взяточничеством, отмечает проректор РПА Виктор Астанин, – таких преступлений в прошлом году было зарегистрировано на 10% больше.

В МВД и в Верховном суде считают, что цифры требуют дополнительного изучения – надо понимать, насколько корректно интерпретировались приведенные в исследовании статистические данные. Кстати, проведенный центром опрос около 1000 сотрудников МВД, прокуратуры, СКП, Минюста и чиновников в 80 регионах позволил выявить, что только 27,3% из них доверяют информации о коррупции, представленной «правоохранительными органами и прокуратурой», объясняя это тем, что статистические данные «подгоняются и фальсифицируются». По мнению экспертов, в России борьба с коррупцией – вопрос политический. На статистику пенять бессмысленно: она может говорить только об эффективности работы правоохранителей и судов, но не о коррупции [3-4].

Другой проблемой в противодействии коррупции остается системная ошибка в уголовном праве по определению массива коррупционных составов преступлений. Она лежит в основании определения коррупции. Речь идет о диссонансе между составами преступлений против интересов службы и нарушении существенных принципов уголовного права при их конструировании в Особенной части УК РФ.

31 июля 2008 г. в РФ был принят Национальный план противодействия коррупции (далее – План) [5], а 25 декабря 2008 г. – Федеральный закон «О противодействии коррупции» (далее – Закон) [6].

Так, ст. 1 Закона устанавливает, что коррупционный круг правонарушений (преступлений) включает в себя злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп и иное незаконное использо-

вание 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. Указанные деяния могут совершаться от имени или в интересах юридического лица.

При сопоставлении статьи Закона с Планом можно заметить, что Закон воспринял предложение об объединении в единый массив нормы глав 23 и 30 УК РФ как имеющих единую природу охраняемых общественных отношений (объектов) – управленческих. В Плане предлагается унифицировать санкции в статьях за преступления, ответственность за которые установлена в указанных главах 23 и 30, имеющих единую природу, но находящихся в УК РФ в различных разделах.

Уголовная политика включает несколько составляющих ее уровней. Наряду с законодательной и правоприменительной составляющими в уголовную политику также входит и концептуальный уровень [7, с. 32]. На наш взгляд, за рамками рассмотрения преступлений против интересов службы остался целый пласт нового философского подхода к существующим в социуме отношениям. Отход в конце XIX века от классической школы уголовного права и переход к более широкому социологическому исследованию предполагал учет изменений в институтах уголовного права согласно новым реалиям социально-правовой действительности.

В настоящее время управление рассматривается как самостоятельный феномен. Оно не связано какими-либо границами и рамками организаций или предприятий и развивается по своим самостоятельным законам на различных уровнях объективной действительности, будь то неживая природа, животный мир, социальные отношения. Оно также предполагает диалектические противоречия и многообразие в целях устойчивости различных институтов, которые в него вовлечены. Доказательством тому и является диверсификация управленческой деятельности в Российской Федерации, произошедшая в последние годы при выполнении различных задач, стоящих как перед обществом в целом, так и организациями различно-

го уровня, основанными на разных формах собственности, облеченных в различные организационно-правовые формы. Попытки экстраполяции в уголовное право достижений наук теории управления, кибернетики предпринимались учеными (Золотухин Ю.В.) для разрешения проблем определения должностных лиц, выработки критериев их отграничения от иных «недолжностных» лиц. На наш взгляд, вполне возможно применить теорию управления для определения объекта преступлений против интересов службы. Как указывал Ю.В. Золотухин: «Среди огромного множества видов человеческой деятельности существует вид, объективно сводимый к управлению, к тому, что именуется деятельностью должностной. Точнее, это даже не единственный вид, а большое количество форм человеческой деятельности, которым, однако, присуще то общее, что объективно в них заложен момент управления. ... Вывод... сводится к тому, что объективно границы любого вида должностной деятельности совпадают с границами управления на социальном уровне» [8, с. 18-19]. А.Г. Безверхов отмечает: «Должностные преступления – это общественно опасные деяния, которые совершаются в сфере институционального управления, в системе взаимодействий «власть – подчинение». Именно властеотношения составляют ту социальную область, в которой находят свое выражение преступное поведение должностных лиц и его отрицательные последствия» [9, с. 11]. Если принять за основу выделения в самостоятельный вид преступлений против интересов службы управление, то не будет необходимости разнесения составляющих структурных элементов составов преступлений злоупотребления полномочиями и коммерческого подкупа в разные главы и разделы.

Считаем также нецелесообразным выделять один только раздел VIII<sup>1</sup> «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях» [10, с. 25]. В таком случае получается, что гл. 23 УК не имеет никаких предпосылок общности с какими-либо другими преступлениями в законе. Это положение не будет соответствовать требованиям синхронности родового и видового объектов преступлений, имеющих единую природу охраняемых общественных отношений и поэтому находящихся в одной плоскости между собой.

Своеобразную позицию в оценке состава преступления, предусмотренного ст. 201, и в целом главы 23 УК РФ занял С.В. Изосимов. Дав обоснованный критический анализ и высказав ряд ценных замечаний и предложений, С.В. Изосимов пришел к категорическому выводу о нецелесообразности существования 23-й главы УК РФ. Автор абсолютно согласен с такой общей оценкой, но не может поддержать пути и способы решения проблемы.

Автор утверждает, что, «прежде всего нужно исходить из политико-правовой природы сложившихся рыночных отношений. А она выражается в экономической свободе личности, в гарантированном праве каждого человека на независимую от государства экономическую деятельность. Переход к рыночным отношениям, способствуя повышению эффективности общественного производства, неизбежно приводит к разобщению государственных и частных интересов» [11, с. 165]. Далее автор утверждает, что организация правильного функционирования коммерческой службы есть задача не столько государства, сколько собственника. И что не следует правильное функционирование службы в коммерческих и иных организациях защищать уголовно-правовыми средствами [11, с. 167]. «Государство не должно вмешиваться в эту деятельность, тем более когда оно провозглашает свободу предпринимательской и иной экономической деятельности. Если же в результате различного рода злоупотреблений интересы службы все-таки пострадают, то прибегать к мерам уголовно-правового воздействия вовсе не обязательно... И лишь тогда, когда в результате противоправного поведения служащего коммерческой или иной организации вред будет причинен тем благам и ценностям, которые представляют публичный интерес, их защита должна быть обеспечена средствами уголовно-правовой охраны» [11, с. 166]. В конечном итоге автор сводит свои доводы к тому, что таким образом умалется защита личности. Предложения сводятся к тому, чтобы ликвидировать гл. 23 УК ввиду отсутствия особого правоохраняемого объекта, а нормы этой главы распределить по другим разделам Уголовного кодекса, сделав акцент на защите интересов личности. В частности, значительную часть норм С.В. Изосимов считает необходимым поместить в гл. 19 УК.

Что касается ст. 201 УК, им предлагается второй вариант: модифицировать ст. 165 УК РФ, ввести в нее квалифицированный состав с признаком «с использованием служебного положения». Однако такие изменения не согласуются с главою преступлений против собственности.

Как отмечалось нами ранее, существует единая взаимодополняющая система управления. Поэтому строить концепцию управления на противоположностях участников этого управления нельзя. Должно быть позитивное и единое решение вопросов управления обществом.

Деятельность государств, состоявшихся с позитивной социально-экономической структурой, свидетельствует о том, что государство не является нейтральным наблюдателем того, как работает бизнес, а выступает его регулятором и стремится к тому, чтобы синхронно работали и государственные и коммерческие звенья управления, нацеленные на выполнение единых задач социально-экономического развития государства.

Снижать значение управления, осуществляемого коммерческими и иными организациями, недопустимо. Об этом свидетельствуют последние события в нашей стране, связанные с авариями в топливно-энергетическом комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве и других сферах общественной жизни страны. Наоборот, значимость и особенно синхронное взаимодополняющее единство государственного и коммерческого управления возрастают. Конечно, все должно быть направлено на личность, ее развитие. Однако брать только одну личность без экономического роста, без обеспечения охраны собственности, без создания безопасных условий жизнедеятельности и укрепления правопорядка невозможно, такая личность не будет обеспечена всеми благами.

Существует множество определений преступлений против интересов службы. Так, А.С. Горелик определяет их как противоправные действия, которые совершены работниками, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях, и посягают как на нормальную деятельность самих этих организаций, так и на интересы государства, общества и отдельных граждан [12, с. 153]. И.А. Клепицкий указывает, что преступление против интересов службы в коммерческих и иных организациях можно определить как зап-

рещенное уголовным законом умышленное действие (бездействие), нарушающее правильное осуществление полномочий лицами, не являющимися служащими государственных или муниципальных органов и учреждений, совершенное во вред интересам других лиц, общества или государства [13, с. 235]. Другое определение, даваемое авторами описывает понятие и признаки преступлений против интересов службы следующим образом: запрещенные уголовным законодательством умышленные общественно опасные деяния (действие или бездействие), совершаемые служащими данных структур, посягающие на общественные отношения, реализующие законные интересы службы в коммерческих и иных организациях и причиняющие либо создающие угрозу причинения вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства [14, с. 18]. Думается, что данные определения также нуждаются в корректировке. Во-первых, с учетом необходимости внесения дополнения в УК в виде состава неосторожного преступления – аналога халатности (об этом мы укажем ниже) данные деяния будут не только умышленными, но и неосторожными. Во-вторых, совершать эти деяния могут не обязательно сами служащие данных структур. Касается это не только выполнения объективной стороны некоторых преступлений, как, например, превышения полномочий, взяткодательства. Так, Н.П. Кучерявый указывал, что «дача взятки не самоцель для взяткодателя, а лишь средство для достижения цели, которая достигается через нарушение правильной работы госаппарата» [15, с. 60]. Справедливо это и в отношении соучастия в указанных категориях дел, когда служащий организации либо органа управления вносит наименьший вклад в преступный результат и его участие ограничивается техническими функциями исполнения преступления. И последнее, самое главное, нужно определить критерий, по которому интересы службы будут носить не аморфный характер, присущий любому преступлению, указанному в Особенной части УК.

Исходя из вышеизложенного, считаем нужным предложить свое определение преступлений против интересов службы: преступления против интересов службы – это запрещенные уголовным законом общественно опасные дея-



ния (действие или бездействие), совершаемые как лицами, наделенными управленческими полномочиями, так и лицами, не обладающими этими полномочиями, нарушающие отношения институционального управления в обществе и причиняющие либо создающие угрозу причинения вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства. Данное определение приемлемо как на уровне преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях, так и на уровне публичной службы. Но поскольку предметом нашего рассмотрения являются преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, то дефиниция примет следующий вид: преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях – это запрещенные уголовным законом общественно опасные деяния (действие или бездействие), совершаемые как лицами, наделенными управленческими полномочиями в коммерческих или иных организациях, так и лицами, не обладающими этими полномочиями, и причиняющие вред отношениям управления в данных организациях (объединениях), деятельности этих организаций, правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Таким образом, вопросы уголовной ответственности должностных лиц государства и управленческих служебных лиц коммерческих, общественных организаций следует решать на базе философского системного подхода к ним как к единому явлению общества, а именно как к лицам, выполняющим управленческие функции в государстве. Речь идет о выделении обще-

ственной структуры в виде социальной системы (прослойки субъектов), выполняющей управленческие задачи по факту внесения организованности в общественную жизнь, роста благосостояния общества. Системный подход как методологическое направление в философии полностью соответствует складывающейся социальной практике. Будучи методом научного познания, он ориентирует на раскрытие целостности института лиц, выполняющих управленческие функции, на выявление и познание многообразных видов связей этого сложного объекта и сведение их в единую теоретическую и практическую концепцию, основанную на реальности жизни общества.

Вышеизложенные моменты предопределяют вывод о том, что в Уголовном кодексе РФ следует иметь единую главу «Преступления в сфере управления». Это позволит объединить в одну главу 30 УК РФ составы преступлений, содержащиеся в ней и в главе 23 УК РФ. Видовым объектом преступлений объединенной главы становится порядок осуществления государственной власти, государственной службы, а также служб органов местного самоуправления и коммерческих, общественных организаций как единой системы управления в Российской Федерации.

Таким образом, нужно отметить, что положения Закона и Плана являются неполными. Необходимо главы 23 и 30 УК РФ объединить в единый раздел УК о преступлениях против управления. В таком случае будет устранен диссонанс между родовыми объектами по действующему уголовному законодательству, а унифицированные санкции будут органично описаны в статьях этого раздела.

14.01.2011

**Список литературы:**

1. Максимов С.В. Коррупция, закон, ответственность. – М.: ЗАО «ЮрИнфоР®», 2008.
2. О противодействии коррупции. Сборник российского законодательства и международных документов. – М.: Юридическая литература, 2009.
3. Савельева Д., Корня А., Костенко Н. Минюст признал фикцией усиление борьбы с коррупцией в России // <http://www.rb.ru/topstory/incidents/2010/09/02/080602.html>
4. Только на словах // Ведомости. 2.09.2010.
5. Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. // Российская газета. 5 августа 2008г.
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. №52 (часть I). Ст. 6228.
7. Миньковский Г.М. Правовая политика в сфере борьбы с преступностью и проблемы законодательного регулирования этой борьбы // Проблемы формирования уголовной политики Российской Федерации и ее реализация органами внутренних дел. М., 1995.
8. Золотухин Ю.В. Субъект должностного преступления по советскому уголовному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976.
9. Безверхов А.Г. Должностные (служебные) преступления и проступки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1995.

10. Андреева Е.Г. Служебные преступления в сфере частной охранной и детективной деятельности. – М., 2001.
11. Изосимов С.В. Уголовно-правовой анализ служебных преступлений, совершаемых в коммерческих и иных организациях. – Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2005.
12. Горелик А.С., Шишко И.В., Хлупина Г.Н. Преступления в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях. – Красноярск, 1998.
13. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник / отв. ред. д.ю.н., профессор Б.В. Здравомыслов. – М.: Юрист, 1996.
14. Асанов Р.Ф., Изосимов С.В. Уголовная ответственность за преступления, совершаемые служащими коммерческих и иных организаций. Монография. – Уфа: УЮИ МВД России, 2001.
15. Кучерявый Н.П. Ответственность за взяточничество. – М., 1957.

Сведения об авторе: **Шаймуллин Рустам Камильевич**, доцент кафедры уголовного права и процесса Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук  
460795, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18, тел. (3532) 774504, e-mail: ShaimullinR@gmail.com

**UDC 343****Shaymullin R.K.****INNOVATION APPROACHES IN THE SOLUTION OF THE PROBLEMS OF CORRUPTION IN RF**

The author gave the brief analysis of the state of struggle against corruption in RF from the moment of adopting the legislative complex of the anti-corruption measures. He also examined the experience of the application of criminal- legal standards within the framework of the contemporary anti-corruption policy in RF, noted system error in the Criminal Code of RF, which testifies the discord of standards about the official crimes. The determination of crimes against the interests of service for the more effective approach to the opposition to corruption is formulated on basis of the conducted investigation.

The key words: the anti-corruption standards, corruption, crime against the interests of service, crime in the sphere of control, the official persons.

**Bibliography:**

1. Maksimov S.V. Corruption, law, liability. – М.: ЗАО «JurInfoR®», 2008.
2. On counteraction of corruption. The collection of Russian legislation and international documents. – М.: Juridicheskaya literatura, 2009.
3. Savelyeva D., Kornya A., Kostenko N. The ministry of justice admitted that the strengthening of fight against corruption is a fiction // <http://www.rb.ru/topstory/incidents/2010/09/02/080602.html>
4. Mere words // *Vedomosti*. 02.09.2010.
5. National plan of counteraction of corruption. Approved by the decree of the President of July 31, 2008 // *Rossiyskaya gazeta*. August 5, 2008.
6. Federal law №273-FZ «On the counteraction of corruption » of December 25, 2008 // The collection of legislation of the Russian Federation of December 29, 2008. №52 (Part I) Art. 6228.
7. Minkovskiy G.M. Legal policy in fight against crime and the problems of legislative control of this fight // The problems of forming of criminal policy of the Russian Federation and its realization by the internal affairs bodies. М., 1995.
8. Zolotukhin Y.V. The subject of official malfeasance according to the Soviet criminal law: Author's abstract of dissert. ... Cand. Jurid. Science. – М., 1976.
9. Bezverkhov A.G. Безверхов А.Г. Official (service) crimes and delicts: Author's abstract of dissert. ... Cand. Jurid. Science. – Kazan, 1995.
10. Andreeva E.G. Service crimes in the sphere of private security and detective activity. – М., 2001.
11. Izosimov S.V. Criminal analysis of service crimes committed in profit-making and other organizations. – N.Novgorod: The publishing house of Volga-Vyatka academy of government service, 2005.
12. Gorelik A.S., Shishko I.V., Khlupina G.N. Crimes in the sphere of economic activity and against the interests of service in profit-making and other organizations. – Krasnoyarsk, 1998.
13. Criminal law of the Russian Federation. Special part: Textbook /Man.editor d.o.I, professor B.V.Zdravomyslov. – М.:Yurist,1996.
14. Asanov R.F., Izosimov S.V. Criminal liability for crimes committed by employees of profit-making and other organizations. Monograph. – Ufa: UJI of MHA of Russia, 2001.
15. Kucheryavy N.P. Liability for bribery. – М.,1957.