НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ С УЧЕТОМ ТРЕБОВАНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ДОГОВОРОВ

МИХАЙЛОВ Валентин Иванович, заместитель директора Департамента по взаимодействию с органами государственной власти Госкорпорации «Роскосмос», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

107996, Россия, г. Москва, ул. Щепкина, 42

E-mail: vim2007@yandex.ru

Дана характеристика основных элементов государственной политики в сфере противодействия коррупции как системы мер социального контроля над коррупцией. Отмечается, что нормы о противодействии коррупции, формирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации, содержатся более чем в 50 российских нормативных правовых актах. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется и становится более целостным. В частности, в основу реализации государственной политики противодействия коррупции положена «опережающая» модель правового регулирования, учитывающая направленность коррупционной преступности. Кроме того, государственная антикоррупционная политика с учетом требований международных антикоррупционных договоров направлена на последовательную имплементацию положений международных конвенций.

Отмечена тенденция возрастания значения целенаправленного государственно-правового противодействия коррупции на международном и национальном уровнях. Обоснована необходимость использования профилактического антикоррупционного потенциала, предусмотренного законодательством Российской Федерации.

В целях совершенствования системы социального контроля предлагается провести систематизацию, упорядочивание правовых норм, регулирующих различные аспекты противодействия коррупции, и отразить их в новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции». Также требуются системные меры по стабилизации социально-экономического и политического развития государства при одновременном продолжении принятия эффективных антикоррупционных практик. Рассматривается вопрос о криминализации обещания и предложения коммерческого подкупа и взятки в качестве оконченных преступлений. Сформулирован вывод, что речь должна идти не о корректировке отдельных существующих положений уголовного закона, а о комплексном изменении законодательства и формировании надлежащей практики его применения.

Ключевые слова: государственная политика в сфере противодействия коррупции, систематизация правовых норм о противодействии коррупции, обещание и предложение взятки.

SOME DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF NORMATIVE LEGAL REGULATION OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY TAKING INTO ACCOUNT REQUIREMENTS OF INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION TREATIES

V. I. MIKHAYLOV, deputy director of the Department for interaction with state authorities of the State Space Corporation “Roscosmos”, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

42, Shchepkin st., Moscow, Russia, 107996

E-mail: vim2007@yandex.ru

The article describes the main elements of state policy in the sphere of anti-corruption as a system of measures of social control over corruption. It is noted that the norms on combating corruption, the formation of which is attributed to the competence of the Russian Federation, are contained in more than 50 regulatory legal acts of the Russian Federation. The anti-corruption legislation of the Russian Federation is constantly being improved and becoming more integral. In particular, the basis of the implementation of the state anti-corruption policy is the “outstripping” model of legal regulation, taking into account the direction of corruption crime. In addition, the state anti-corruption policy, taking into account the requirements of international anti-corruption treaties, is aimed at the consistent implementation of the provisions of international conventions.

The article shows the tendency of increasing importance of targeted state-legal counteraction to corruption at the international and national levels. The necessity of using the preventive anti-corruption potential provided by the legislation of the Russian Federation is substantiated.

In order to improve the system of social control, it is proposed to systematize, streamline the legal norms regulating various aspects of anti-corruption and reflect them in a new version of the Federal Law “On Combating Corruption”. Also systemic

measures are required to stabilize the socio-economic and political development of the state while continuing to adopt effective anti-corruption practices. The issue of criminalizing the promise and offering of commercial bribery and bribes as completed crimes is considered. The conclusion is drawn that it should not be about adjusting certain existing provisions of the criminal law, but about a comprehensive change in legislation and the formation of good practices for its application.

Keywords: state policy in the sphere of combating corruption, systematization of legal norms on counteracting corruption, promise and offer of bribes.

DOI: 10.12737/article_598063fa7cc709.63836564

На современном этапе развития социума коррупция, ставшая глобальной проблемой, фактически представляет собой систему управления общественными процессами, функционирующую параллельно системе государственного управления, и как следствие этого представляет угрозу интересам личности, общества, отдельных государств и существующему миропорядку.

Исходя из этого, противостоять коррупции можно также только в рамках государственной политики как системы скоординированных по времени, исполнителям и целям организационных, кадровых, правовых, финансовых, просветительских и иных мер по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с ней, минимизации (ликвидации) негативных последствий и устранению причин, порождающих коррупцию.

При таком подходе государственная антикоррупционная политика представляет собой систему мер социального контроля. Данная система включает нормы (стандарты) антикоррупционного поведения, механизмы контроля за их выполнением и меры ответственности за их несоблюдение.

В современном обществе основой социального контроля выступают юридические нормы, содержащиеся в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства и иных нормативных правовых актах.

При этом государство является единственным социальным образованием, правомочным принимать, изменять или отменять правовые нормы непосредственно или делегируя свои полномочия. В основу реализации государственной политики противодействия коррупции положена «опережающая» модель правового регулирования, учитывающая тенденции коррупционной преступности¹.

В Российской Федерации государственная политика противодействия коррупции выражает неприятие коррупции и состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государственных (муниципальных) органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с ней и минимизации (ликвидации) негативных последствий.

Ведущая роль государства в определении и реализации антикоррупционной политики и системы мер социального контроля обусловлена наличием у него функции нормативного регулирования, опирающегося на принуждение. Составными элементами государственной антикоррупционной политики являются:

система субъектов реализации государственной антикоррупционной политики;

система принципов, оценок состояния и уровня коррупции в обществе в целом, в отдельных регионах страны и социальных группах;

система воззрений на цели, задачи и формы противодействия коррупции;

цели и задачи, которые необходимо решить в течение определенного временного периода;

система мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, показывающих негативное отношение государства к коррупции и направленных на искоренение ее причин.

Конституция РФ в ч. 3 ст. 80 относит к полномочиям Президента РФ определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, которые представляются им в ежегодных посланиях Федеральному Собранию, во вносимых в Государственную Думу законопроектах, в бюджетных посланиях Правительству, в нормативных указах Президента, решениях Совета безопасности, иных концептуальных документах, при формировании персонального состава Правительства РФ, определении направлений его деятельности и контроле за ней, установлении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе ведающих вопросами противодействия преступности и иным угрозам, распределении компетенции этих органов и назначении их руководителей, в интервью, видеообращениях и других выступлениях, посвященных антикоррупционной тематике.

Особо отметим такие полномочия главы государства, как представление им Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кандидатуры Генерального прокурора, назначение судей других федеральных судов и назначение на должность и освобождение от должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров.

В статье 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в числе субъектов, разрабатывающих и реализующих

¹ См.: Авдеев В. А., Авдеева О. А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 24—28.

государственную антикоррупционную политику, в пределах компетенции наряду с Президентом РФ названы также Федеральное Собрание, Правительство, федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, Счетная палата РФ.

Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции для подготовки предложений главе государства, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, и координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции. Председателем Совета является Президент РФ.

Создав указанный Совет, Российская Федерация выполнила требования ст. 6 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. о наличии органа, разрабатывающего и реализующего эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции с широким участием общества.

Решение текущих вопросов деятельности Совета возложено на его президиум, председателем которого по должности является руководитель Администрации Президента РФ.

Обеспечение деятельности Совета и его президиума в соответствии с Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 возложено на Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, для чего в структуре Управления образован специальный департамент.

Непосредственную работу по противодействию коррупции в государственных и муниципальных органах, Центральном банке, фондах, государственных корпорациях (компаниях) и иных организациях осуществляют подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, формирование которых предусмотрено указами Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065, от 2 апреля 2013 г. № 309 и от 15 июля 2015 г. № 364.

Главное предназначение этих подразделений — выступать организаторами и координаторами формирования в органах и организациях определенных этических рамок антикоррупционного поведения, профилактики коррупционных и иных правонарушений, а также обеспечивать соблюдение служащими и работниками установленных в целях противодействия коррупции запретов, ограничений, обязанностей и правил служебного поведения.

Государственная политика противодействия коррупции реализуется федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями

и физическими лицами при формировании и исполнении бюджетов всех уровней; путем решения кадровых вопросов; в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации и муниципальных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

Закрепленный в законодательстве Российской Федерации и применяемый на практике механизм противодействия коррупции представляет собой систему, включающую три взаимосвязанных и в то же время относительно самостоятельных элемента: предупреждение (профилактика) коррупции, уголовное преследование лиц, совершивших коррупционные преступления (борьба), минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных деяний.

Совокупность мер социального контроля, предусмотренных антикоррупционным законодательством, своей целью имеет создание на государственной и муниципальной службе и в целом в российском обществе атмосферы «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения.

Атмосфера «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения формируется путем установления запретов, ограничений и обязанностей, обеспечения их исполнения, а также деятельности соответствующих организационных структур по социальному контролю за их исполнением, в том числе путем применения мер юридической ответственности.

Определенные главой государства основные направления государственной политики в области противодействия коррупции закреплены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460, в периодически обновляемых национальных планах противодействия коррупции, в планах по противодействию коррупции государственных и муниципальных органов, государственных корпораций и иных организаций.

К настоящему времени в России сформированы нормативная и организационная основы противодействия коррупции, отвечающие международным стандартам. В них заложен серьезный профилактический антикоррупционный потенциал, уже отчасти проявивший себя. Последние статистические данные показывают возрастающую эффективность применения таких мер профилактики коррупции, как представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; предотвращение или урегулирование конфликта интересов; ограничение на трудоустройство после завершения государственной службы и др.

Вместе с тем уровень коррупции в стране по-прежнему остается высоким. В связи с этим необходимо повышать эффективность реализации предусмотренных законодательством мер социального контроля

и совершенствовать правовые основы противодействия коррупции.

В основе национальной системы противодействия коррупции лежит Федеральный закон «О противодействии коррупции». В развитие его положений приняты федеральные законы от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», внесены изменения более чем в 30 федеральных конституционных и федеральных законов, а также издано около 30 указов Президента РФ (без учета корректировки ранее изданных нормативных правовых актов), ряд постановлений Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов. Обеспечено нормативное закрепление комплекса антикоррупционных норм и стандартов в законодательстве страны, субъектов РФ и в органах местного самоуправления.

Таким образом, нормы о противодействии коррупции, формирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации, содержатся более чем в 50 нормативных правовых актах Российской Федерации.

Сложившаяся система противодействия коррупции в целом прошла проверку временем и является эффективной. Однако проблемой, стоящей в том числе на пути повышения эффективности социального контроля, является разбросанность норм антикоррупционного законодательства.

Вместе с тем в п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. закреплено требование к государствам-участникам периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В этом контексте представляется целесообразным провести систематизацию, упорядочивание правовых норм, регулирующих различные аспекты противодействия коррупции.

Издание новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции» явится адекватной мерой с точки зрения повышения эффективности нормативного правового регулирования противодействия коррупции.

Новая редакция базового закона должна вобрать в себя положения указанных четырех федеральных законов, касающихся:

запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции применительно к разным категориям лиц;

оснований и порядка проведения проверок достоверности сведений о доходах и расходах, соблюдения установленных законодательством ограничений, запретов и обязанностей;

оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушения требований антикоррупционного законодательства, критериев применения различных санкций в зависимости от тяжести нарушения;

общих принципов организации и работы подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

механизма проведения проверок соблюдения антикоррупционных стандартов уполномоченным подразделением Администрации Президента РФ;

этических требований, вопросы соблюдения которых рассматриваются в рамках законодательства о противодействии коррупции;

механизма разрешения конфликта интересов;

общих принципов работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере нормативного правового регулирования в области противодействия коррупции, а также реализации мер по противодействию коррупции.

Разработка и принятие обновленной редакции федерального закона о противодействии коррупции усилит правовую составляющую системы мер социального контроля.

Вместе с тем следует отметить, что в механизме противодействия коррупции важное место занимают уголовно-правовые меры. За двадцатилетний период действия Уголовного кодекса РФ в него федеральными законами от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» были внесены три пакета поправок, уточняющих положения об ответственности за коммерческий подкуп и взяточничество (ст. 204, 290, 291 и 291¹ УК РФ).

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ (ст. 184, 204, 290 УК РФ) стали признаваться преступлениями: дача, получение взятки — передача денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание услуг имущественного характера или предоставление иных имущественных прав не только

самому должностному лицу (участнику или организатору официального спортивного соревнования, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации), но и другим физическим или юридическим лицам, если это было сделано по указанию должностного лица (участника или организатора официального спортивного соревнования, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации).

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ УК РФ дополнен новой ст. 204¹ об уголовной ответственности за посредничество в коммерческом подкупе и за обещание или предложение посредничества в коммерческом подкупе. Данным законом ответственность за коммерческий подкуп и посредничество в нем (ст. 204, 204¹) дифференцирована в зависимости от размера подкупа; в примечании 1 к ст. 204 УК РФ определяются значительный, крупный и особо крупный размеры коммерческого подкупа, которые совпадают с соответствующими размерами взятки, установленными в примечании 1 к ст. 290 УК РФ.

Кроме того, санкции ст. 204 УК РФ приведены в соответствие с санкциями ст. 290 и 291 УК РФ по видам наказаний. Но размеры наказания по-прежнему установлены исходя из того, что дача/получение взятки являются более общественно опасными преступлениями, чем коммерческий подкуп.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ Уголовный кодекс РФ дополнен новыми ст. 204² «Мелкий коммерческий подкуп» и 291² «Мелкое взяточничество», в которых установлена уголовная ответственность за коммерческий подкуп, дачу или получение взятки, размер которых не превышает 10 тыс. руб.

Вместе с этим законодатель не счел возможным перенести ответственность за такие деяния в КоАП РФ в связи с тем, что для выявления фактов мелкого коммерческого подкупа и дачи/получения мелкой взятки оперативно-разыскной и следственный инструментарий может применяться в отношении только тех деяний, которые закреплены в УК РФ. Следует также учитывать, что международные договоры по антикоррупционной тематике содержат требование, согласно которому ответственность за взяточничество должна быть уголовной.

В статьях 204² и 291² УК РФ закреплены случаи коммерческого подкупа или получения/передачи взятки на сумму, не превышающую 10 тыс. руб., в том числе группой лиц по предварительному сговору, организованной группой, заведомо незаконные действия (бездействие), а также коммерческого подкупа или получения взятки в указанном размере, сопряженные с вымогательством².

Коммерческий подкуп или передача (получение) взятки на сумму, не превышающую 10 тыс. руб., организованной структурой, за совершение незаконных действий или под воздействием вымогательства являются более опасными деяниями по сравнению с получением и дачей взятки в отсутствие названных обстоятельств. В таких случаях степень общественной опасности коммерческого подкупа или передачи/получения взятки может быть учтена при назначении наказания в пределах санкций, предусмотренных ст. 204² и 291² УК РФ. Совершение в связи с коммерческим подкупом или получением взятки незаконных деяний образует самостоятельное преступление, обладающее «своей» общественной опасностью, за которое — в зависимости от конкретного случая — ответственность несут взяткополучатель и (или) взяткодатель.

В случаях, когда предполагалось совершить коммерческий подкуп или передать/получить взятку на сумму более 10 тыс. руб., но фактически было передано (получено) менее 10 тыс. руб., действия взяткополучателя (взяткодателя) (посредника) должны квалифицироваться по соответствующим частям ст. 290 (291) или 191¹ УК РФ. Коммерческий подкуп или передача/получение взятки в размере до 10 тыс. руб. и более 10 тыс. руб. могут образовывать совокупность преступлений, предусмотренных ст. 204² или ст. 291² и соответствующими частями ст. 204 и 290 (291) УК РФ.

Мелкий коммерческий подкуп и мелкая взятка относятся к числу так называемых ситуативных преступлений, совершаемых спонтанно, в которых инициатива о коммерческом подкупе или взятке, как правило, проистекает от взяткодателя. Проведение затратных и требующих серьезной подготовки оперативного эксперимента или прослушивания телефонных переговоров в целях выявления и пресечения таких преступлений неоправданно и в социальном смысле нецелесообразно.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ внесены изменения в ст. 31 и 150 УПК РФ, согласно которым предварительное расследование по уголовным делам о таких преступлениях должно осуществляться в форме дознания, а рассмотрение уголовных дел — мировыми судьями.

Предполагается, что выделение мелких коммерческих подкупов и взяток в отдельные составы будет способствовать концентрации внимания правоохранительных органов на выявлении и расследовании представляющих повышенную опасность случаев коммерческих подкупов и взяток в крупном, особо крупном размерах и (или) группой лиц.

² См.: Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению федеральных законов от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ — 326-ФЗ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за коррупционные преступления и преступ-

ления экономической направленности, а также оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности (вступили в силу с 15 июля 2016 г.), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2016 г.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ санкции норм, предусмотренных ч. 2—4 ст. 204, ч. 2—6 ст. 290, ч. 3—5 ст. 291, ст. 291¹ УК РФ, дополнены альтернативными видами уголовного наказания, исходя из того, что в ряде случаев цели наказания в отношении должностных лиц (лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации), привлекаемых к уголовной ответственности за взятку или коммерческий подкуп, могут быть достигнуты и при назначении им штрафа в абсолютных величинах с назначением дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на длительные сроки.

Для обеспечения дальнейшей дифференциации и индивидуализации наказания за совершение указанных выше преступлений, а также в целях повышения исполнимости дополнительного наказания в виде штрафа Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ установлено, что вместе с лишением свободы в качестве основного наказания по усмотрению суда в качестве дополнительного наказания может быть назначен кратный штраф. До этого дополнительное наказание в виде кратного штрафа должно было назначаться в обязательном порядке.

Следует также заметить, что корректировки уголовного закона в 2011—2016 гг. по вопросам ответственности за коммерческий подкуп и взяточничество следовали, как правило, за нормативным закреплением для соответствующих групп лиц обязанностей, запретов или ограничений. Так, Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ предшествовало принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» и ряда указов Президента РФ. Подобным образом оказывалось системное влияние на соответствующие общественные отношения.

Одной из тенденций развития уголовного законодательства об ответственности за взяточничество, как представляется, может быть более полное отражение в УК РФ требований конвенций ООН против коррупции, ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. и Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. о признании в качестве окончательного преступления предложения и испрашивания взятки, а также обещания дать взятку и обещания принять ее.

Однако следует учитывать, что запрет на обещание дачи/принятия взятки и предложение дачи/принятия взятки как стандарт социального поведения формировался лет 30 назад без участия России на основе не свойственной России модели социального поведения. Прежде чем стать юридически обязательной нормой, запрет на обещание и предложение взятки должен быть воспринят всеми слоями общества, причем в одинаковом значении.

При анализе положений международных антикоррупционных конвенций следует учитывать не только правовые, но также социальные и лингвистические аспекты. В русском языке «обещание» означает одностороннее желание, выраженное вербально или иным образом, что-либо сделать или выполнить, а под «предложением» понимается, во-первых, то, что предлагается на выбор, на рассмотрение или для исполнения, а во-вторых, действие по непосредственному вручению чего-либо кому-нибудь.

В международных договорах Российской Федерации в сфере противодействия коррупции термин «обещание» используется в значении наличия договоренности между взяткодателем и взятополучателем о даче взятки, ее получении и совершении соответствующего деяния, а под «предложением» понимается одностороннее намерение передать, вручить взятку или коммерческий подкуп при отсутствии такой договоренности. Подобный подход отражен, в частности, в Руководстве для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции³.

В отличие от «предложения» (offer), являющегося односторонним заявлением потенциального взяткодателя, понятие «обещание» (promise) подразумевает наличие договоренности между взяткодателем и берущим взятку лицом.

Одним из дополнительных критериев разграничения «обещания» и «предложения» может быть фактор времени. «Обещание» может обозначать, что взятка будет передана позже, в более или менее определенный период времени (поскольку подразумевает договоренность между взяткодателем и взятополучателем), а «предложение» — в любой момент в будущем.

В случае «предложения» и «обещания» — когда фактическая передача взятки не имела места — требуется установить связь между этими действиями или неправомерным преимуществом/взяткой, с одной стороны, и выполнением/невыполнением должностным лицом соответствующих действий — с другой.

Согласно Руководству для признания виновным в совершении преступления в виде предложения взятки должно быть установлено, что обвиняемый намеревался не только предложить взятку, но и повлиять на поведение ее получателя, независимо от того, произошел ли подкуп (например, если потенциальный получатель отказался от получения взятки). В Руководстве также отмечается, что государствам следует инкорпорировать в свое законодательство отдельные положения об «обещании» и, соответственно, «предложении» взятки. Вместе с тем допускается и вари-

³ См.: Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. Нью-Йорк, 2007. С. 76.

ант, при котором «обещание» и «предложение» взятки покрываются положениями национального законодательства, криминализирующими попытку (attempt) совершения дачи/принятия взятки.

В ходе мониторинга осуществления Российской Федерацией ст. 15—42 гл. III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и ст. 44—50 гл. IV «Международное сотрудничество» Конвенции ООН против коррупции российскими специалистами отмечалось, что, что расширение сферы криминализации за счет признания в качестве оконченных преступлений «обещания взятки» и «предложения взятки» может повлечь чрезмерные уголовные санкции в отношении частных переговоров, что не согласуется с целями российского законодательства. Российскими специалистами также была сделана ссылка на принцип, содержащийся в ч. 9 ст. 30 Конвенции, согласно которому определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, входит в сферу внутреннего законодательства каждого государства-участника, а уголовное преследование и наказание за такие преступления осуществляются в соответствии с этим законодательством.

Обозревающие эксперты в целом согласились с аргументацией российских специалистов, но вместе с тем отметили необходимость продолжать усилия относительно разработки разъяснений с целью четкого разграничения предложения и обещания взятки, а также искать пути обеспечения применения ст. 30 УК РФ по криминализации приготовления не только к тяжким и особо тяжким преступлениям, но и к преступлениям, по крайней мере, средней тяжести, включая основные составы активного взяточничества⁴.

В то же время ОЭСР и ГРЕКО последовательно занимают более жесткую позицию по вопросу о необходимости криминализации обещания и предложения дачи/получения взятки в Особенной части УК как оконченных преступлений. Еще в 2003 г. Советом ЕС принято рамочное решение «О борьбе с коррупцией в частном секторе», согласно которому всем государствам-членам предписывалось признать уголовно наказуемыми деяния физических и юридических лиц, связанные с обещанием или предложением взятки. В качестве меры наказания устанавливалось лишение свободы на срок от одного года до трех лет, а также временное отстранение от работы и запрет на замещение руководящих должностей.

⁴ См.: Доклад об обзоре хода осуществления Российской Федерацией статей 15—42 главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и статей 44—50 главы IV «Международное сотрудничество» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в отношении цикла обзора 2010—2015. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-82921/> (дата обращения: 14.01.2017).

Оценки выполнения указанных рекомендаций были даны в докладах 2007 г. и 2011 г., где отмечалось, что адекватно инкорпорировать положения рамочного решения во внутреннее законодательство удалось только нескольким европейским государствам. Главная проблема, которую выявила Европейская комиссия, — зауженное толкование в законодательстве государств-членов понятий «обещание, предложение или дача взятки» и «совершение или воздержание от совершения действий» как результат требования или получения взятки.

«Предложение» в рамках упомянутой Конвенции ОЭСР определяется как заявление взяткодателем по собственной инициативе о готовности предоставить неправомерное преимущество за определенные действия или бездействия госслужащего. «Обещание» взятки подразумевает под собой явные обязательства взяткодателя совершить испрашиваемые действия. Обещание может даваться либо по собственной воле (тогда это одновременно считается и предложением), либо вынужденно, в результате вымогательства госслужащего. В соответствии с подходом Рабочей группы ОЭСР ответственность за предложение или обещание взятки должна наступать независимо от того, сделано ли предложение или обещание через посредника либо непосредственно взяткодателем, наступают ли преимущества для иностранного государственного чиновника или для третьей стороны⁵.

В упомянутых докладах ЕС отмечается, что предложение и обещание взятки не обязательно подразумевают ответ. Преступление считается совершенным уже в момент, когда госслужащий теоретически мог понять, что ему предлагают или обещают неправомерное преимущество в обмен на какое-либо его действие/бездействие, даже если фактически он этого не понял.

Одни государства-участники следуют положениям антикоррупционной Конвенции ОЭСР. Другие страны используют свою терминологию, которая по значению соответствует положениям антикоррупционной Конвенции ОЭСР, применяя при этом такие понятия, как «предлагает или предоставляет любой объект или другое преимущество в соответствии с обещанием», «предоставляет или обещает», «предлагает или предоставляет... обещает подарки или преимущества», «предоставляет, предлагает или соглашается предоставить или предложить».

Современная российская уголовно-правовая доктрина исходит из того, что обещание (предложение) взятки, по сути, является созданием условий для совершения преступления и в уголовно-правовом плане может рассматриваться как приготовление к даче и (или) получению взятки.

⁵ См.: Каширкина А. А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 79—80.

Судебные органы страны аналогичным образом понимают существо обещания и предложения коммерческого подкупа или взятки. В соответствии с п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение за совершение действий (бездействие) по службе следует рассматривать как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений в случае, когда высказанное лицом намерение передать или получить взятку либо коммерческий подкуп было направлено на доведение его до сведения других лиц в целях дачи им либо получения от них ценностей, а также в случае достижения договоренности между указанными лицами.

Если при этом иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лицо не смогло совершить по независящим от него обстоятельствам, то содеянное следует квалифицировать как приготовление к коммерческому подкупу (ч. 1 ст. 30 и соответственно ч. 2—4 ст. 204 УК РФ), либо к даче взятки (ч. 1 ст. 30 и соответственно ч. 3—5 ст. 291 УК РФ) или к получению взятки (ч. 1 ст. 30 и соответственно ч. 2—6 ст. 290 УК РФ).

Рекомендация о такой правовой оценке обещания и предложения дачи/получения взятки была предложена после длительного обсуждения, в том числе с учетом подходов ГРЕКО и ОЭСР, на научно-практической конференции, организованной в преддверии Пленума Верховного Суда⁶.

В то же время наличие в Особенной части уголовного закона положений об ответственности за обещание и испрашивание взятки не является принципиально новым для отечественного уголовного закона. В соответствии со ст. 405 гл. VI «О мздоимстве и лихоимстве» разд. V «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. чиновник, получивший взятку, признавался виновным и подвергался установленным за это деяние наказаниям и в тех случаях, когда деньги или вещи еще не от-

даны, а только обещаны ему по изъявленному им на то желанию или согласию⁷.

Если российским делегациям не удастся убедить соответствующие структуры ОЭСР и ГРЕКО в том, что в уголовном законе России обещание/предложение коммерческого подкупа и взятки достаточно полно охватываются институтом приготовления к совершению преступления⁸, то реализация указанных требований антикоррупционных конвенций ГРЕКО и ОЭСР возможна путем включения в Особенную часть уголовного закона норм об ответственности за обещание и предложение соответственно коммерческого подкупа и взятки.

При этом одну из этих норм следует снабдить примечанием, в котором указать, что под *обещанием* применительно к составу коммерческого подкупа, передачи (дачи) и получения взятки понимается достижение договоренности между взяткодателем и взяткополучателем о коммерческом подкупе, передаче (даче) и соответственно получении взятки, а под *предложением* — умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на реализацию намерения передать предмет коммерческого подкупа или взятки, если при этом передача фактически не была осуществлена по независящим от этого лица обстоятельствам.

В случае признания обещания и испрашивания взятки оконченными преступлениями речь должна идти не о корректировке отдельных, уже существующих положений уголовного закона, а о комплексном изменении законодательства⁹ и формировании надлежащей практики его применения.

⁷ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845. С. 176.

⁸ См.: Магуза А. Особенности криминализации обещания и предложения взятки в свете международных антикоррупционных обязательств // Уголовное право. 2013. № 5. С. 91—93; Сидоренко Э. Л. Реформирование российского антикоррупционного законодательства: требование ОЭСР или правовая необходимость // Вестник МГИМО — Университета. 2014. № 3. С. 192.

⁹ См.: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015. С. 231.

⁶ См.: Михайлов В. Международные антикоррупционные стандарты и их отражение в законодательстве Российской Федерации // Уголовное право. 2013. № 5. С. 93—96.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Авдеев В. А., Авдеева О. А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // Российская юстиция. 2015. № 5.
- Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015.
- Доклад об обзоре хода осуществления Российской Федерацией статей 15—42 главы III «Криминализация и правоохранительная деятельность» и статей 44—50 главы IV «Международное сотрудничество» Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в отношении цикла обзора 2010—2015. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-82921/> (дата обращения: 14.01.2017).
- Каширкина А. А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10.

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

Михайлов В. Международные антикоррупционные стандарты и их отражение в законодательстве Российской Федерации // Уголовное право. 2013. № 5.

Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. Нью-Йорк, 2007.

Сидоренко Э. Л. Реформирование российского антикоррупционного законодательства: требование ОЭСР или правовая необходимость // Вестник МГИМО — Университета. 2014. № 3.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845.