

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ, ПРАВОВЫМ И СУДЕБНЫМ ВОПРОСАМ,
РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫЯВЛЕНИЯ
КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
И ВОЗМЕЩЕНИЯ ПРИЧИНЕННОГО
ИМИ УЩЕРБА

Сборник материалов

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Настоящее издание представляет собой сборник материалов, подготовленный по итогам заседания "круглого стола" на тему "О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)", состоявшегося в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 8 декабря 2011 года.

Актуальность обсуждения проблем правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных правонарушений обусловлена, во-первых, недостаточной разработанностью в доктринальных документах и нормативных правовых актах в сфере противодействия коррупции задач, правовых основ и системы мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений как одного из основных направлений противодействия коррупции и, во-вторых, существующими в деятельности правоохранительных органов проблемами, вызванными как недостатками федерального законодательства, так и недостатками в организации применения имеющихся правовых средств.

В работе "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Управления по борьбе с коррупцией Министерства внутренних дел Российской Федерации, отдела по контролю за расследованием коррупционных преступлений Следственного комитета Российской Федерации и других ведомств, Российской криминологической ассоциации, юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Российской правовой академии Министерства юстиции, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Академии управления МВД России, аппаратов комитетов Совета Федерации, Правового и Аналитического управлений Аппарата Совета Федерации.

В ходе обсуждения состоялся плодотворный обмен мнениями по вопросам совершенствования правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных правонарушений, высказаны конкретные предложения по решению имеющихся проблем в этой сфере.

В сборник также включен ряд материалов по актуальным вопросам совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации в целом.

Содержание

Стенограмма заседания "круглого стола" на тему "О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)"	4
Таблица предложений участников "круглого стола" на тему "О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)"	42
Рекомендации "круглого стола" на тему "О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)"	73
Информационная справка "О реализации рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по введению в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem"	79
О состоянии правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (Правовое управление Аппарата Совета Федерации)	92
О состоянии и проблемах правового регулирования и правоприменительной практики возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации)	104
<i>А.Н. Савенков.</i> Борьба с подкупом по-английски	110
<i>А.Н. Савенков.</i> Борьба с коррупцией и финансовыми преступлениями. Опыт международного сотрудничества	117
<i>В.Г. Елизаров.</i> Актуальные проблемы правового обеспечения борьбы с коррупцией на современном этапе	130

СТЕНОГРАММА
заседания "круглого стола" на тему
"О совершенствовании
правового регулирования возмещения ущерба
от коррупционных преступлений и правонарушений
(включая развитие института конфискации)"

г. Москва

8 декабря 2011 года

А.И. Александров, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества.

Доброе утро, уважаемые коллеги! Я приветствую вас в Совете Федерации. Мы сегодня проводим заседание "круглого стола" на тему "О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений (включая развитие института конфискации)".

Речь идет о такой серьезной проблеме, как повышение эффективности противодействия коррупции в части обеспечения минимизации и ликвидации последствий коррупционных деяний. Это одно из трех направлений противодействия коррупции наряду с профилактическими мерами, мерами по выявлению, пресечению правонарушений и привлечению к ответственности, которые во взаимосвязи составляют целостную систему мер по противодействию коррупции.

Повышенное внимание к вопросам законодательного обеспечения возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений вызвано серьезными проблемами в деятельности государственных органов по этому направлению борьбы с коррупцией.

Существующие проблемы борьбы с коррупцией гораздо шире и значительнее, чем отдельные недостатки законодательства по противодействию коррупции, требующие совершенствования федеральных законов. Сегодня изучаются и обсуждаются многочисленные предложения, которые вносятся международными организациями, и опыт борьбы с коррупцией в мире.

Совершенно очевидно, что без глубокого анализа проблем в этой сфере правильного решения не принять, а любые непродуманные, детально и системно не увязанные нововведения могут причинить вред и не приблизить к цели, а создать новые проблемы. Поэтому тема важная, и мы предлагаем обсудить ее на нашем "круглом столе".

Предлагается для доклада выделить 15 минут, а для выступлений — не более 5 минут для записавшихся и тех, кто хотел бы выступить на заседании нашего "круглого стола".

Если нет возражений и предложений по этому поводу, я предоставляю слово для доклада первому заместителю председателя Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности доктору юридических наук, профессору Суркову Константину Викторовичу. Тема доклада "О состоя-

нии, проблемах и направлениях совершенствования правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных правонарушений". Пожалуйста.

К.В. Сурков. Спасибо, Алексей Иванович.

Уважаемые коллеги! Важность темы, которую мы сегодня обсуждаем, обусловлена тем, что коррупция во взаимосвязи с экономической преступностью сегодня является одним из главных источников деструктивного, разрушающего воздействия на абсолютно все общественные отношения и процессы развития нашей страны.

Среди участников "круглого стола" я вижу представителей правоохранительных органов, научной и учебной общественности нашей страны. Учитывая высокий уровень специалистов, которые присутствуют здесь, мы рассчитываем, что наша дискуссия будет для нас, как законодателей, полезна и мы выработаем качественные Рекомендации нашего "круглого стола" по совершенствованию законодательства.

Мы поставили перед "круглым столом" следующие цели: обсудить состояние правового регулирования деятельности по минимизации и ликвидации последствий от коррупционных правонарушений; выявить наиболее существенные проблемы в правовом регулировании, препятствующие эффективной деятельности по возмещению вреда, причиненного коррупционными деяниями; обменяться мнениями по оптимальным направлениям совершенствования федерального законодательства в этой сфере и рассмотреть конкретные предложения, а также выработать Рекомендации для последующей законотворческой работы.

Среди тех, кто сегодня присутствует на нашем "круглом столе", есть разработчики проектов российских антикоррупционных законов, работа над которыми началась еще в 1990-х годах и велась на протяжении многих лет, и те, кто участвовал в их обсуждении.

В разработанных в те годы проектах комплексных межотраслевых законов, например, в законопроекте 2002 года, предлагалась детальная система норм, посвященных регулированию возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. В ней преобладали нормы прямого действия, сочетающиеся с бланкетными нормами. Эта система мер включала в себя предложения регламентировать: взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг; возмещение убытков от правонарушений, связанных с коррупцией; аннулирование актов и действий органов публичной власти, совершенных в результате коррупционных правонарушений; признание недействительными сделок, совершенных в результате коррупционных правонарушений; установление ответственности руководителей государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций за непринятие мер по борьбе с коррупцией и установление мер правовой защиты лиц, пострадавших от коррупционных правонарушений, и ряд других мер.

В 2002 году всю эту систему правовых мер в проекте федерального закона "Основы законодательства об антикоррупционной политике" планировалось сосредоточить в одной статье, при этом применить в основном бланкетные нормы.

Однако в принятом в 2008 году Федеральном законе "О противодействии коррупции" законодатель уделил задаче минимизации и ликвидации последствий коррупционных деяний совершенно недостаточное внимание. Только в единственной его норме, в статье 1, в определении понятия "коррупция" указано, что одним из трех основных направлений противодействия коррупции являются минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Больше об этом в законе не сказано ни слова. В нем нет специальных норм, регламентирующих возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями, не говоря уже о закреплении системы мер, направленных на решение этой задачи.

Возникает вопрос: почему разработчики закона и парламентарии заняли именно такую позицию по данному вопросу? Вероятно, одним из объяснений является то, что к настоящему времени произошло существенное обновление отраслевого законодательства. Это коснулось правовых институтов, применяемых при возмещении вреда от противоправных действий. Например, действующим Гражданским кодексом Российской Федерации четко определяются способы защиты гражданских прав, среди которых, во-первых, признание оспоримой сделки недействительной, признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещение убытков и компенсация морального вреда. И каждому из этих способов в Гражданском кодексе соответствует взаимосвязанная система норм. Изменения произошли и в уголовном законодательстве. К настоящему моменту в Уголовном кодексе содержится в существенно измененном виде уголовно-правовой институт конфискации имущества. Установлена возможность при конфискации имущества решать вопросы о возмещении причиненного вреда.

Анализ практики применения законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, включая результаты деятельности правоохранительных органов, свидетельствует о наличии многочисленных проблем в законодательном обеспечении деятельности по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Это объяснимо, ведь формирование специального законодательства по противодействию коррупции началось совсем недавно — в 2008 году. Его совершенствование является сложной законотворческой задачей.

Как вы знаете, в условиях нашей страны и той правовой системы, которая сложилась в течение длительного времени, до сих пор конкурируют два подхода к правовому обеспечению борьбы с коррупцией. Первый подход предполагает конструирование специальных правовых норм в комплексных межотраслевых законодательных актах, второй — установление регулирования через отраслевые законодательные акты. Перевес второго подхода проявился и в правовом обеспечении минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Я считаю, что в настоящее время для повышения эффективности деятельности по минимизации и ликвидации последствий коррупционных деяний требуется совершенствование всей нормативно-правовой базы, регулирующей эти отношения, включая Федеральный закон "О противодействии коррупции" и со-

ответствующие правовые акты отраслевого законодательства. Решение обсуждаемых проблем не должно ограничиваться только совершенствованием названного закона или единичными фрагментарными поправками в другие законы. Необходим комплексный подход и создание новых правовых институтов. Поэтому первый из проблемных вопросов, который я предлагаю обсудить, — это выбор оптимальной формы правовой регламентации мер по возмещению вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. Необходимо ли дополнить действующий Федеральный закон "О противодействии коррупции" отдельной статьей, фиксирующей состав системы мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений? Какой по содержанию должна быть эта статья? Как нормы этой статьи должны быть связаны с родственными нормами гражданского, уголовного, административного и иного законодательства?

Предлагаю обсудить также вопросы совершенствования отраслевого законодательства применительно к возмещению вреда, причиненного коррупционными деяниями.

Как показывают анализ правоприменения в этой сфере, а также статей экспертов и мнения специалистов, одним из наиболее актуальных и важных вопросов является вопрос совершенствования института конфискации имущества в целях его эффективного использования при возмещении ущерба от коррупционных правонарушений.

Необходимость совершенствования института конфискации вызвана рядом недостатков в его правовой регламентации, которые проявляются во множестве в практической деятельности правоохранительных органов.

Отмечу некоторые существенные недостатки. Прежде всего следует подчеркнуть, что уголовное законодательство не предусматривает обязательности конфискации имущества, и суд формально не обязан применять конфискацию имущества в тех случаях, когда оно приобретено в результате совершения преступления, то есть конфискация носит необязательный характер, что не вполне соответствует той цели, которая была заявлена при внесении в 2006 году в Уголовный кодекс новой главы 15.1 "Конфискация имущества".

Имеются проблемы при конфискации имущества, принадлежащего не только обвиняемому, но и подсудимому. В соответствующей статье Уголовного кодекса использован термин "обвиняемый". Указание на принадлежность имущества такому обвиняемому в ряде случаев исключает возможность конфискации орудия и средств совершения преступления.

Необходимо также обсудить вопрос о возможности конфискации при определенных условиях принадлежащего третьим лицам имущества, с использованием которого было совершено преступление.

Многие специалисты высказывают мнение о значительной неполноте перечня конфискационных преступлений, закрепленного в статье 104.1 Уголовного кодекса, и о необходимости его дополнить за счет составов, связанных с коррупцией. Полагаю, что в него могли бы быть включены, в частности, такие составы, как мошенничество (статья 159 Уголовного кодекса), присвоение или растрата (статья 160 Уголовного кодекса), легализация и отмывание денежных

средств или иного имущества, приобретенного другими лицами или преступным путем (статьи 174 и 174.1 Уголовного кодекса), и, безусловно, дача взятки (статья 291 Уголовного кодекса).

Нерешенными законодательно остаются вопросы назначения конфискации имущества при вердикте присяжных о снисхождении, а также при назначении наказания ниже нижнего предела, при неоконченном составе преступления, условном осуждении, отсрочке исполнения приговора. Также не урегулирована проблема исполнения конфискации в случае, когда у осужденного имущество отсутствует.

Вопрос о кардинальном повышении эффективности института конфискации обсуждается не только политиками, экспертами, но и более широко. В последнее время предлагаются разные направления его решения, в частности, введение в законодательство Российской Федерации института конфискации "in rem", при котором бремя доказывания законности приобретения имущества ложится на его собственника при наличии обоснованного предположения о незаконном происхождении этого имущества. Такая рекомендация дана России международной организацией Группа государств против коррупции (ГРЕКО).

23 ноября 2011 года Президент Российской Федерации на встрече с руководителями и сотрудниками МВД, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета и представителями гражданского общества поддержал предложение более детально рассмотреть вопрос о введении института конфискации, при котором бремя доказывания законности приобретения имущества переходит на лицо, владеющее этим имуществом, обвиняемое в совершении преступления.

В связи с этим возникают следующие вопросы. Какие изменения основ и принципов российского законодательства необходимы для введения института конфискации "in rem"? Какие имеются варианты адаптации этого правового института к российской правовой системе с учетом международного опыта в этой области? Какие конкретные дополнения надо внести в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и другие законы?

Ответы на эти вопросы должны вырабатываться с учетом принципиально важного предложения о введении в российское законодательство норм, реализующих требования статьи 20 Конвенции ООН против коррупции, о необходимости которых сегодня заявляют многие специалисты, эксперты и политики. Статья 20 этой Конвенции содержит рекомендацию признать в национальном законодательстве уголовно наказуемым деянием умышленное незаконное обогащение публичного должностного лица, то есть значительное увеличение его активов, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Введение такой нормы обязывало бы должностных лиц отчитываться за свои расходы. Кстати, в Государственной Думе этот вопрос обсуждался неоднократно, и более того, 17 декабря 2010 года был внесен на рассмотрение законопроект № 474238-5 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции".

Эффективным средством минимизации и ликвидации последствий деяний коррупционного характера, а также мерой по превенции коррупции является установление уголовной ответственности за ряд противоправных деяний, связанных с имущественным положением публичных должностных лиц (в том числе введение ответственности за незаконное обогащение).

Представляется возможным установление ответственности публичного должностного лица за уклонение от указания в декларации об имуществе имущества, денежных средств и других активов, стоимость которых значительно превышает его законные доходы, если это лицо не смогло разумным образом обосновать их законное происхождение.

Заслуживает внимания близкое по содержанию предложение Министерства внутренних дел об установлении уголовной ответственности публичного должностного лица за неуказание им в декларации об имуществе того имущества, включая денежные суммы, в отношении которого не имеется обоснования его законного происхождения. Такую норму можно сформулировать с учетом имеющихся в Уголовном кодексе норм об уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов.

По мнению ряда специалистов, необходимо законодательно ввести норму о конфискации у бывшего должностного лица, привлеченного к уголовной ответственности за коррупционное преступление, имущества, приобретенного в течение всего периода осуществления им своих должностных полномочий, либо во время или в результате совершения преступлений, а также имущества, которым это лицо фактически владеет и пользуется, вне зависимости от того, на кого оно было оформлено, при условии, что это имущество приобретено на средства, законность получения которых не подтверждена.

Важно отметить, что представителем Конституционного Суда Российской Федерации в 2010 году было высказано мнение о необходимости доказывания и обоснования законности происхождения имущества при назначении конфискации в суде¹. Конституционный Суд исходит из того, что если суд признал человека виновным в совершении преступления и вынес обвинительный приговор, то обоснованно предполагать, что конкретное имущество человека нажито незаконным путем и его можно конфисковать, если его владелец не предоставит доказательства законности средств, на которые оно приобретено.

Заслуживает, на мой взгляд, поддержки предложение представителя Следственного комитета, который считает, что для минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений следует криминализировать такие составы, как неправомерное присвоение и нецелевое использование имущества публичным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, ответственность за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.

В целях совершенствования уголовного законодательства специалисты также предлагают установить перечень коррупционных преступлений, расширить круг субъектов коррупционных преступлений, ввести в российское уголовное законодательство термины "активный подкуп" и "пассивный подкуп".

¹ По материалам Комитета Государственной Думы по безопасности.

Хочу обратить внимание на то, что в октябре этого года на заседании "круглого стола" в Государственной Думе обсуждался вопрос и о введении в уголовное законодательство положений об уголовной ответственности юридических лиц. Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которые мы ратифицировали, рекомендуют установить меры ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях. Принятие таких мер стало бы еще одним действенным инструментом возмещения ущерба от коррупционных правонарушений.

Для возмещения вреда, причиняемого коррупционными правонарушениями, наряду с уголовно-правовыми могут использоваться и гражданско-правовые меры. Поэтому в рамках нашей дискуссии желательно также обсудить вопрос о совершенствовании норм, определяющих порядок признания незаконными или недействительными сделок, связанных с коррупционными деяниями. В частности, анализируя статьи 168 и 169 Гражданского кодекса, можно прийти к выводу о том, что в российском законодательстве нет норм, напрямую признающих недействительность сделки, связанной с совершением коррупционных правонарушений. Но, с другой стороны, эти же статьи предоставляют возможность оспорить сделки по приобретенному имуществу в результате коррупционного правонарушения.

Важно выяснить, учитывают ли нормы гражданского законодательства, регулирующие отношения по поводу недействительности сделок и их последствий, реальные существенные особенности коррупционных отношений и их последствий? Если в правовом регулировании данного вопроса существуют недостатки, то какие изменения следует внести в законодательство?

Предметом нашего обсуждения может быть также совершенствование процедуры признания незаконными нормативно-правовых актов и решений, изданных или принятых органами власти вследствие совершения коррупционного правонарушения.

Применительно к этой правовой мере возникают следующие вопросы, на которые надо дать ответ. Прежде всего необходимо ли предусмотреть в отечественном законодательстве процедуру такого признания? Кто вправе инициировать действия по такой процедуре? Какие органы и должностные лица должны быть уполномочены принимать решения по отмене соответствующих актов и решений?

Представляет интерес совершенствование регламентации мер по восстановлению нарушенных прав, по возмещению вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате совершения коррупционных правонарушений. Например, необходимо ли в антикоррупционном законодательстве предусмотреть положения о том, что физические и юридические лица, права которых нарушены в результате совершения коррупционного правонарушения и которым был причинен имущественный или неимущественный вред, имеют право на восстановление своих нарушенных прав и на возмещение убытков и вреда? Требуется ли регламентация специальной процедуры на этот счет? Необходима ли специальная норма о праве обратного требования, регресса, к лицу, причинившему вред, и размеры выплаченного ущерба?

Уважаемые коллеги, я надеюсь, что наше обсуждение сегодня будет продуктивным и мы вместе сможем выработать конкретные и обоснованные предложения для законотворческой работы, которой мы занимаемся в Совете Федерации.

Благодарю вас за внимание.

А.И. Александров. Спасибо, Константин Викторович.

Переходим к выступлениям. Слово предоставляется руководителю отдела по контролю за расследованием коррупционных преступлений Следственного комитета Российской Федерации Владимиру Анатольевичу Макарову.

Пожалуйста, Владимир Анатольевич.

В.А. Макаров. Спасибо, Алексей Иванович.

Уважаемые участники совещания! Следственный комитет был создан, как вы знаете, Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2007 года в целях совершенствования государственного управления в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве и первоначально был при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. С 15 января 2011 года Следственный комитет Российской Федерации функционирует как самостоятельный государственный орган. В соответствии с установленной компетенцией мы являемся одним из основных органов по противодействию коррупционным преступлениям, совершенным должностными лицами.

Следственным комитетом разработан комплекс мер, который дает свои плоды. В 2008 году нами возбуждено немногим более 10 тысяч уголовных дел, в 2009 году — более 15,5 тысячи уголовных дел коррупционной направленности, в 2010 году — 13,5 тысячи и за девять месяцев текущего года — более 10 тысяч уголовных дел. Следственным комитетом совместно с МВД и ФСБ России выработаны единые подходы в сфере противодействия коррупции, определяющие общие принципы и порядок организации совместной работы ведомств по данному направлению деятельности. Это позволило успешно выявлять такие высоколатентные коррупционные преступления, как преступления, совершенные организованной группой. В результате в 2010 году пресечена деятельность 28 организованных групп и трех преступных сообществ, совершавших преступления коррупционной направленности. За девять месяцев текущего года в суд направлено 29 уголовных дел в отношении организованных групп и одно — в отношении преступного сообщества, совершавших коррупционные преступления. Например, в 2010 году в Астраханской и Волгоградской областях в результате совместных мероприятий с МВД и ФСБ России выявлена преступная деятельность организованных групп среди сотрудников милиции дорожно-патрульной службы. В общей сложности по уголовным делам привлечено более 30 сотрудников внутренних дел.

В производстве Главного следственного управления по Санкт-Петербургу находятся уголовные дела в отношении организованных преступных групп, занимавшихся распространением наркотических средств, содержанием притонов, проституцией, а также хищением имущества граждан. По указанным делам привлечено более 100 лиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел, адвокатов.

В результате работы следственных органов к уголовной ответственности привлечены высокопоставленные должностные лица. В 2009—2010 годах за совершение должностных преступлений, в том числе коррупционной направленности, к уголовной ответственности привлечены заместители губернаторов Приморского края, Амурской области, Тюменской области. По результатам рассмотрения дел в суде в отношении них вынесены обвинительные приговоры.

В настоящее время в производстве следователей следственных подразделений Следственного комитета находится 75 уголовных дел, возбужденных в связи с нарушениями при закупке медицинского оборудования (томографов) для государственных и муниципальных нужд. На сегодняшний день по указанным делам в качестве обвиняемых привлечены 96 лиц. Среди них 32 — бывшие и действующие министры здравоохранения субъектов Российской Федерации (Республики Ингушетия, Калужской, Свердловской, Калининградской, Омской и ряда других областей).

Следственным комитетом Российской Федерации особое внимание уделяется вопросам расследования уголовных дел в отношении лиц, обладающих так называемым иммунитетом от уголовного преследования. Если в 2008 году принято 594 решения о начале уголовного преследования в отношении лиц, имеющих такой статус, в связи с совершением ими преступлений коррупционной направленности, то в 2009 году такие решения приняты в отношении 758 лиц, в 2010 году — в отношении 761 лица.

В текущем году направлены в суд уголовные дела коррупционного характера в отношении 8 депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, 4 судей, 11 прокуроров и их помощников, 6 следователей из Следственного комитета, 61 руководителя и следователя следственных подразделений органов внутренних дел, 34 адвокатов.

Следственным комитетом проводится активная работа по возмещению ущерба, причиненного в результате совершения коррупционных преступлений. Так, за девять месяцев текущего года возмещено около 700 млн. рублей и наложен арест на имущество на сумму более 600 млн. рублей.

По результатам расследования и в ходе следствия нами устанавливаются обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений, и принимаются меры к их устранению.

За истекший период 2011 года следователями внесены соответствующие представления почти по 4 тысячам уголовных дел. Например, по результатам расследования внесены представления по уголовным делам, возбужденным в связи с нарушениями при закупке томографов. В Республике Адыгея, Чувашской Республике, Воронежской, Калининградской, Кировской, Новгородской областях приняты меры к изменению порядка организации проведения закупок, обеспечению обязательного мониторинга цен и определению ответственных за это лиц.

Считаем, что потенциал повышения эффективности следствия в сфере противодействия коррупции далеко не исчерпан и нам есть над чем работать. Но ряд мер, по нашему мнению, необходимо принять на федеральном уровне.

Так, в настоящее время у следователя отсутствует право на ознакомление с материалами оперативно-розыскной деятельности (ОРД), осуществляемой по находящемуся в производстве этого следователя делу. Необходимость этого полномочия ни в коем случае не связана с сугубо ведомственными амбициями, а призвана существенно повысить качество расследования. Так, следственной практикой и практикой Следственного комитета уже подтверждено, что оперативные службы, осуществляя свою деятельность, могут не увидеть процессуальную значимость некоторых фактов. Между тем их ценность для следователя может быть очень высока. Так было при расследовании уголовного дела, возбужденного следственным управлением по Карелии в связи с нарушениями при закупке томографов. Ряд материалов ОРД был уничтожен. По нашему мнению, он мог бы быть весьма полезен при доказывании. Кроме того, такое полномочие следователя сократит коррупционную составляющую в деятельности нечистоплотных должностных лиц, осуществляющих ОРД.

Полагаем, что имеющиеся формулировки статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса, устанавливающие преюдициальное значение в уголовном процессе решений суда не только по уголовным делам, но и по всем иным, упрощают совершение корыстных преступлений, особенно коррупционных и рейдерства, и существенно усложняют работу следователя. Необходимо исключить из данной нормы положение преюдициального значения решения суда, принятого в рамках гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Наличие судебного решения является необходимым элементом рейдерского захвата имущества. Для получения соответствующего судебного акта рейдеры или предоставляют фальсифицированные документы в суд, или используют коррупционные схемы, добиваются вынесения судьей заведомо неправосудного решения.

В настоящее время следственные органы даже в случае достоверного установления в ходе расследования дела того, что решение принято на основании фальсифицированных доказательств, не могут выступить с инициативой о его отмене.

Требует изменений и положение статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса, не позволяющее арестовывать имущество в отсутствие подозреваемого и обвиняемого.

Практика Следственного комитета в сфере противодействия коррупции высветила еще ряд проблем, которые могут быть разрешены путем внесения изменений в нормативные акты Российской Федерации.

Опыт борьбы с коррупционерами показывает, что они очень боятся лишиться своего привычного, порой роскошного образа жизни. Безусловно, введение кратных штрафов негативно сказывается на экономической основе коррупционера, но его больше пугает перспектива помещения в камеру.

Действующая санкция статьи 290 Уголовного кодекса позволяет коррупционеру избежать тюремного срока, и этому уже есть многочисленные примеры.

Полагаем, что коррупционер, помимо штрафа, должен приговариваться к реальному лишению свободы. Санкции должны быть эффективными, соразмер-

ными и оказывать сдерживающее воздействие, это одно из требований Конвенции ООН против коррупции.

Предлагаем предусмотреть в санкциях коррупционных преступлений в качестве наказания конфискацию имущества. Нынешнее отнесение конфискации к иным мерам уголовно-правового характера не позволяет эффективно использовать этот инструмент для восстановления социальной справедливости, возврата наворованного государству и обществу.

Например, статья 104.1 Уголовного кодекса. В перечне преступлений, за совершение которых у лица может быть конфисковано имущество... отсутствует мошенничество (статья 159 Уголовного кодекса), в связи с чем всецело поддерживаем инициативу, высказанную Константином Викторовичем Сурковым о включении и расширении перечня составов преступлений, при назначении наказания за которые применяется конфискация.

Учитывая, что коррупционеры в своем большинстве не являются крупными собственниками и имеют скромные зарплаты, предлагается предусмотреть возможность конфискации у них не только имущества, находящегося в собственности, но и того, которым они фактически владеют и пользуются на постоянной основе.

Кроме того, после признания судом лица виновным в совершении преступлений коррупционной направленности и осуждения его от имени государства предлагается законодательно наделить прокурора полномочием подавать исковое заявление в рамках гражданского судопроизводства об истребовании у осужденного за совершение преступлений коррупционной направленности имущества и материальных ценностей, не соответствующих полученному им доходу в связи с занимаемой должностью.

Выражаем уверенность в том, что в случае принятия указанных мер деятельность по противодействию коррупции в стране будет существенно активизирована, а коррупционеру будет обеспечен страх в его мелкой душонке и неуверенность в завтрашнем дне. Доклад окончен, благодарю за внимание.

К.В. Сурков. Уважаемые коллеги! У вас в раздаточных материалах есть проект Рекомендаций "круглого стола". Я обращаюсь с просьбой посмотреть этот проект и, если будут какие-то замечания и предложения, высказать их нам или передать в письменном виде. Спасибо.

А.И. Александров. Сейчас я предоставляю слово для выступления члену Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества доктору юридических наук, профессору Евгению Георгиевичу Тарло. Пожалуйста.

Е.Г. Тарло. Спасибо, Алексей Иванович.

Прежде всего, я хотел бы поблагодарить Константина Викторовича за такой компактный, но практически всеобъемлющий доклад, в котором он подробно осветил проблему и внес очень правильные предложения. Я хотел бы лишь высказаться "пунктиром" по некоторым из них.

По конфискации. Я бы обратил внимание присутствующих на то, что понимание конфискации "in rem" в соответствии с международной конвенцией — это не то понимание конфискации, которая присутствовала в советском уголов-

ном праве. Если в советском уголовном праве предусматривалась конфискация всего имущества, за исключением, извините, трусов, носков, двух табуреток, тумбочки, не важно, каким путем это приобретено, законным или нет, то в данном случае речь идет о другом.

Речь идет о существенных материальных благах. Это могут быть и большие состояния, в том числе недвижимость, драгоценности и так далее, происхождение которых лицо не может объяснить. При таком понимании конфискации я однозначно поддерживаю ее немедленное введение в наш Уголовный кодекс по всем статьям коррупционной направленности и, может быть, вообще по всем экономическим преступлениям, целью которых является именно завладение имуществом, включая статью 159 и, безусловно, налоговые и другие преступления экономического характера. Но исключительно при таком понимании.

Лицо должно объяснить законность происхождения своего имущества. Это не означает, что мы хотим позволить лицам, совершившим коррупционные преступления, у которых имеется другое, законно приобретенное имущество, на законных основаниях пользоваться им. В отношении такого имущества применяются возмещение ущерба от преступления, если этот ущерб не возмещен другим способом, и многократные штрафы, то есть и это имущество может быть изъято, но по другим основаниям. Это первое.

Второе. Я очень благодарен Владимиру Анатольевичу за такое содержательное, интересное выступление со стороны следственных органов. Прежде всего я хотел бы поддержать его позицию о том, что ситуация, при которой следователь не имеет возможности ознакомиться с материалами ОРД, — это просто некий юридический нонсенс.

А.И. Александров. Следователь не может ознакомиться – это нонсенс? А судья?

Е.Г. Тарло. И тем более судья. Я полагаю, что с материалами ОРД по уголовному делу, расследуемому следователем, а потом судом, и следователь, и судья не просто имеют право, а обязаны ознакомиться в полной мере.

Что означает отсутствие у следователя возможности ознакомиться с материалами? Это означает, что оперативный сотрудник сам лично определяет пределы дозволенного, – кого хочет, он может вывести из подозрения, а кого хочет, ввести. То есть мы снижаем уровень правосудия до уровня, извините, лейтенанта милиции или старшего лейтенанта, который сам уже казнит и милует.

А потом мы видим, что сотрудник милиции (я про милицию говорю, будем надеяться, что у полиции лучше будет дело обстоять), получающий, например, 25 тыс. рублей, ездит на оперативное задание на автомашине "Порше Кайенн" с номером 001 и буквами АМР.

Я, во-первых, поддерживаю полностью конфискацию "in rem", и нужно немедленно положительно решить вопрос со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции и снять тем самым внутреннюю и международную критику.

Во-вторых, предлагаю даже еще до принятия закона немедленно прописать во внутренних документах МВД, что сотрудники оперативных служб обязаны ознакомить со всеми материалами следователя, именно со всеми, может быть,

за исключением специально оговоренных в законе и по процедуре, минимизирующей возможность злоупотребления этим правом. А если судья считает нужным ознакомиться с расширенным составом материалов, когда идет судебная проверка материалов, то также необходимо предусмотреть такие правовые возможности.

Теперь в отношении обязанности публичных должностных лиц объяснить происхождение своего имущества. Во-первых, у нас это на самом деле уже в определенной форме присутствует. Я думаю, что нужна норма в законе, согласно которой если лицо не может объяснить законность происхождения своего имущества вообще без совершения преступления, то оно изымается в казну государства. Вполне нормально. Этот порядок должен распространяться не только на публичных должностных лиц, но и на всех сотрудников всех правоохранительных органов и судей.

Если судья 10 раз за год ездит за границу отдыхать и загар с него не сходит, то возникает вопрос: на какие деньги? При большой зарплате судей ее все равно не хватит даже на билеты. Это как минимум основание для отстранения от должности.

То же самое в отношении сотрудников правоохранительных органов. Они должны объяснить происхождение своего имущества, потому что если у нас те, кто борется с коррупцией, кто на острие борьбы с коррупцией, не будут сами чисты абсолютно, то у нас будут и выборочное правосудие, и заказные дела, и коррупция в самом ядре противодействия коррупции. И тогда все законы, которые мы принимаем, будут иметь обратный эффект, а именно станут источником коррупции для тех, кто обязан бороться с коррупцией. Вот это самое страшное.

Как этому противодействовать? Я считаю, что у нас Конституция дает ответ на этот вопрос: разделение властей, парламентский контроль. Мы говорили про ОРД, у нас есть недействующая статья 20 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", парламентский контроль за ОРД. Я не говорю про контроль за каким-то конкретным делом, этого не нужно. Но контроль за тем, как, какими методами, в каких интересах проводятся оперативно-розыскные действия по определенному кругу дел, очерченному по определенным критериям, — такой мониторинг правоприменения мы вправе осуществлять. Иначе практика может преподносить нам такие случаи: например, мы вдруг узнаем, что какие-то агенты иностранных служб ведут прослушивание, а некие высшего уровня сотрудники, генералы ДЭБа, вдруг оказываются в Испании на своих виллах и с огромными состояниями. Возможности для такой практики надо искоренять.

Для того чтобы такого не было, должен быть парламентский контроль, и он должен иметь некое институциональное содержание, то есть должен быть комитет, на который будет возложен контроль не за низовым уровнем, не за конкретными делами, а за сообщениями о коррупции руководства правоохранительных органов и судей. Спасибо.

А.И. Александров. Следующий записавшийся на выступление — проректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации Виктор Викторович Астанин.

В.В. Астанин. Спасибо, Алексей Иванович.

Уважаемые участники "круглого стола", нужно признать, что проблемы установления гражданско-правовой ответственности за коррупцию являются одновременно и простыми, и сложными с точки зрения возможности их законодательного решения. Может показаться, что простое решение проблемы — это введение института конфискации "in rem" либо ратификация Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Я должен сказать, что гражданское законодательство Российской Федерации к этому готово. Я в 2006 году проводил специальный анализ конвенционных норм о гражданско-правовой ответственности и выяснил, что наш ГК РФ полностью соответствует этой Конвенции.

Сложность решения проблем заключается в том, что для установления гражданско-правовой ответственности за коррупцию, если под ней понимать возмещение вреда, наступившего в результате совершенного коррупционного преступления, необходимо внести взаимосвязанные изменения (об этом говорил Константин Викторович) в уголовное, в уголовно-процессуальное законодательство и нужно сверить некоторые позиции в административном праве.

Я кратко охарактеризую эти направления, чтобы можно было представить общую картину будущих законодательных решений.

Первое. О механизмах возмещения вреда за коррупцию можно говорить только в том случае, когда мы имеем четкое определение понятия "коррупционное правонарушение". В настоящее время мы имеем достаточно емкое понятие коррупции, которое определено в статье 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" и выражено так лукаво через указание ряда деяний, которые определены уже в Уголовном кодексе Российской Федерации, — дача, получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями.

И теперь я хотел обратить ваше внимание на сумму ущерба, который возникает в результате этих преступлений. По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, за 2010 год по всем преступлениям, которые предусмотрены статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (это получение взятки), сумма ущерба составила 311 031 рубль по всей России.

Если говорить о преступлениях, которые совершены должностными лицами государственных органов, коммерческих организаций, должностными лицами муниципальных образований, то размеры ущерба по этим преступлениям больше, но тоже не впечатляющие — 47,5 млн. рублей за 2010 год. При этом мы, конечно, все понимаем, что основной ущерб от коррупции возникает вовсе не от очевидных преступлений, взяточничества либо коммерческого подкупа, а от иных коррупционных проявлений, которые, может быть, даже детерминированы неурегулированным конфликтом интересов.

Второе. К сожалению, приходится констатировать, что гражданско-правовые механизмы защиты прав лиц, потерпевших от коррупции, в исковом производстве сейчас не работают, и здесь кроются самые коварные риски невозможности использования мер такой защиты. По большинству коррупционных преступлений пострадавшей стороной выступает государство в лице бюджетных организаций, в лице государственной власти.

И здесь непривычна в силу отсутствия, наверное, какой-то правовой ментальности, в силу отсутствия правовой культуры ситуация, когда одновременно и истцом, и ответчиком будут выступать представители госорганов по отношению друг к другу. И в тех случаях, когда потенциальным истцом выступают частные лица, физические или юридические, пострадавшие от коррупции, которые имеют возникший ущерб от коррупции и могут даже рассчитать упущенную выгоду, они сталкиваются с другой проблемой. Они сталкиваются с тем, что невозможно предъявить иски в гражданском судопроизводстве в силу того, что реальный ущерб либо мал, либо не установлен в судебном порядке. Да и не во всех случаях установленным оказывается факт совершения преступления. И, соответственно, в такой ситуации не возникает предпосылок для искового производства.

В тех случаях, когда факт преступления доказан, предъявить гражданский иск в уголовном судопроизводстве затруднительно еще и потому, что у нас судьи как-то узко специализированы. Если они занимаются уголовным процессом, то, как правило, не способны квалифицированно рассматривать гражданско-правовые аспекты по преступлениям, связанным с коррупцией. Учитывая это обстоятельство, действенные механизмы гражданско-правовой ответственности за коррупцию могли бы складываться в контексте коррупционного гражданско-правового деликта в связи с оспариванием сделок, контрактов.

Однако в процессуальном законодательстве предмет гражданского иска в уголовном процессе очень сужен. Требования о признании сделки недействительной не могут выступать предметом гражданского иска в уголовном процессе. В связи с этим нужно изменять Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Здесь представитель Следственного комитета говорил о том, что вносится представление по устранению причин и условий, которые способствуют коррупционным правонарушениям. Так вот, это тоже проблема Уголовно-процессуального кодекса, потому что в настоящее время это не является обязанностью следователя, то есть он может это делать, а может и не делать. Я думаю, что нужно установить все-таки обязательный порядок таких представлений.

Третья проблема касается сверки административно-правовых и уголовно-правовых подходов к вопросу о возмещении ущерба от коррупции. Штраф как мера наказания за два преступления — взяточничество и коммерческий подкуп. Я думаю, что высоки риски того, что штрафы могут в данном случае подменить инструменты гражданско-правовой ответственности виновного, потому что установление кратных штрафов за взятки очень сильно конкурирует с цивилистическим подходом к противодействию коррупции.

Многие могут сказать: зачем гражданские иски за коррупцию, когда виновные во взятках и коммерческом подкупе уже несут наказание в виде штрафов? Но такая конкуренция недопустима, и штрафы за взятки, и иски по возмещению вреда, возникшего в результате коррупционных преступлений, должны быть самостоятельными мерами, не должны сливаться в одну и быть похожими друг на друга. Иначе разницу между уголовно-правовым и гражданско-правовым

подходами в противодействии коррупции мы не увидим и, более того, мы можем утратить смысл в гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

И последний, немаловажный момент. В законодательном плане механизмы гражданской ответственности можно только подкорректировать, потому что основы этого механизма есть и они заключены как в общих, так и в специальных нормах Гражданского кодекса Российской Федерации.

Если говорить об общих нормах, то это статья 16 Гражданского кодекса, устанавливающая, что убытки, которые причинены гражданам, юридическим лицам в результате незаконного действия или бездействия государственных органов, муниципальных образований, их должностных лиц, возмещаются за счет соответствующей казны: либо Российской Федерации, либо субъекта Российской Федерации, либо муниципального образования. А вот обстоятельства наступления гражданско-правовой ответственности конкретизируются в специальной норме статьи 1069 "Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами".

Таким образом, каких-либо исключительных мер не требуется для полноценного использования возможностей гражданско-правовых мер для осуществления ответственности за коррупцию. Требуется другое — просто готовность судебной национальной системы к квалифицированному рассмотрению гражданско-правовых дел о коррупции и установлению широких возможностей предъявления гражданских исков в уголовном процессе.

Мы все знаем проблему с иском к государству за преступные действия Евсюкова, хотя речь шла не о материальном ущербе, а о возмещении морального вреда от действий Евсюкова, который в момент преступления, по мнению судьи, не являлся выразителем или представителем власти, несмотря на то, что был в это время в кителе майора милиции. Если такие решения состоятся, то нужно быть готовыми, что может возникнуть конвейерный характер искового производства, из казны потерпевшие будут требовать деньги.

Уважаемые коллеги, это общий круг проблем. Здесь можно много говорить, их можно и нужно решать, и мы проявляем готовность к этому сотрудничеству, тем более что мы недавно (я передам в президиум) с комитетом по безопасности нижней палаты Федерального Собрания подготовили небольшой труд, который свидетельствует о том, что 187 лет назад сенаторы санкт-петербургских департаментов занимались тем же самым, чем занимаетесь вы сейчас. Спасибо за внимание.

А.И. Александров. Спасибо, Виктор Викторович.

Следующий выступающий — ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Сергей Кириллович Илий.

С.К. Илий. Уважаемые коллеги! Конечно же, совершенно справедливо отмечались пробелы в действующем законодательстве в части применения статьи 1041 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает конфискацию имущества как иную меру уголовно-правового воздействия. На мой взгляд и на взгляд многих моих коллег, действительно необходимо ликвидировать существующие пробелы и вполне возможно вернуться к ранее

действующей практике конфискации имущества в качестве дополнительного наказания.

Как известно, статья 31 Конвенции ООН против коррупции предусматривает, что каждое государство, ратифицирующее Конвенцию, в том числе и Россия, принимает в рамках его внутренней правовой системы такие в максимальной степени возможные меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении коррупционных преступлений.

Причем если доходы от коррупционных преступлений были преобразованы, частично или полностью, в другое имущество, то в отношении такого имущества также применяется конфискация. Конфискации должна подлежать и прибыль, полученная от использования доходов или имущества, приобретенных в результате коррупционной деятельности.

Формально действующее законодательство России соответствует вышеизложенным положениям Конвенции ООН, так как в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена возможность конфискации имущества за совершение определенных преступлений. Однако в Конвенции ООН говорится не просто о наличии в национальных законодательствах норм о конфискации, а о том, что меры, направленные на ее обеспечение, принимаются в максимальной степени, возможной в рамках внутренней правовой системы государства — участника Конвенции.

Вместе с тем анализ отечественного законодательства, предусматривающего возможность конфискации имущества, позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени в России не приняты все возможные меры по конфискации имущества коррупционеров.

В соответствии со статьей 104.1 Уголовного кодекса за совершение ряда преступлений, их список, как справедливо отмечалось, необходимо расширить, возможна конфискация имущества как иная уголовно-правовая мера. Однако в таком виде, на наш взгляд, конфискация имущества не является эффективным средством воздействия на лиц, совершивших коррупционные преступления, так как не обладает необходимым потенциалом наказания.

На практике также не были восприняты правовые нормы о конфискации, внесенные в 2003 году в Уголовный кодекс. Если в 2001 году конфискация имущества применялась в качестве вида наказания 26 178 раз, то в 2010 году конфискация имущества как иная мера применялась всего 849 раз. В 2010 году лишь 0,1 процента из числа всех осужденных лиц приговаривались в том числе к конфискации имущества. Если говорить о коррупционных преступлениях, то из 9541 лица, осужденного за коррупционные преступления в 2010 году, конфискация имущества была применена только в отношении 60 человек, то есть 0,5 процента.

Как мы видим, данная мера практически не применяется. И даже в тех случаях, когда конфискация имущества применяется, она применяется преимущест-

венно в порядке статьи 81 Уголовно-процессуального кодекса в отношении предметов, признанных вещественными доказательствами.

Отчасти компенсировать существующий пробел с конфискацией имущества призвано было, на мой взгляд, введение кратных штрафов. Действительно, кратные штрафы являются неким аналогом конфискации имущества. Как отмечают некоторые коллеги, существует проблема при применении конфискации имущества как вида наказания: куда девать это имущество, которое может быть достаточно крупным? Возникает проблема с обеспечением сохранности этого имущества и так далее. Но это проблемы решаемые.

Полагаю, что кратные штрафы не могут в полной мере заменить конфискацию имущества. Во-первых, как мы уже говорили, совокупность коррупционных преступлений шире, чем перечень преступлений, за которые установлены кратные штрафы. Во-вторых, если говорить о совершившем коррупционное преступление реальном лице, которое привлекается к уголовной ответственности, то, как правило, это лицо не обладает большим имуществом, и поэтому с него взыскать, например, пятидесяти- или восьмидесятикратный штраф от суммы взятки невозможно.

В этом случае конфискация имущества являлась бы более, условно говоря, гуманным наказанием, чем кратный штраф. Кратный штраф возможен вплоть до 500 млн. рублей. Это суммы астрономические, в то время как типичный коррупционер, привлекаемый к уголовной ответственности, как правило, получает достаточно небольшую зарплату.

Проблемы взыскания штрафов известны. По данным Верховного Суда за последние годы, лишь треть приговоров, где предусматривается штраф, реально исполняется. Если у нас не взимаются даже действующие штрафы, сравнительно небольшие, то кратные штрафы, тем более будет сложнее взыскать.

Нельзя не отметить и то, что законодательная установка на повышение размеров штрафов не принимается на практике. Это выражается в том, что размеры штрафов, назначаемых судами, приблизительно в четыре раза ниже средних величин, установленных уголовным законом за те или иные преступления¹.

То есть суды даже ранее установленные в законе штрафы не назначают, исходя из реальной ситуации, и тем более проблематично, как они будут назначать наказание в виде кратного штрафа и чем они будут руководствоваться.

Да, действительно многие противники конфискации имущества как вида наказания приводят в пример советскую практику, когда делили стулья, одежду и так далее. Но надо иметь в виду, что в действующем Гражданском процессуальном кодексе (статья 446) строго оговаривается имущество, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, в том числе единственное жилье, мебель, одежда. То есть никто такие вещи и не предлагает конфисковывать. Но если у человека несколько объектов недвижимости, то, естественно, остальные, кроме одной, например, квартиры, могут быть вполне конфискованы.

¹ Уткина С.С. Уголовное наказание в виде штрафа / дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. <www.lib.ua-ru.net/diss/cont/102434.html#contents>.

Таким образом, считаю, что конфискация имущества как вид уголовного наказания является наиболее эффективной мерой противодействия коррупции.

Для развития института конфискации имущества необходимо внести изменения в статьи 44, 55 и другие Уголовного кодекса, а также некоторые изменения в уголовно-процессуальное законодательство, эти изменения относительно небольшие по объему.

Кроме того, необходимо будет внести изменения в Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115 "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", для того чтобы предусмотреть для тех случаев, когда речь идет о доходах, полученных от коррупционных преступлений, возможность приостановления любых сомнительных операций. Благодарю за внимание.

А.И. Александров. Сейчас я предоставляю слово аудитору Счетной палаты Российской Федерации Сергею Николаевичу Мовчану.

С.Н. Мовчан. Спасибо, Алексей Иванович.

Буквально кратко. Прежде всего, я очень хочу поблагодарить за то, что такая дискуссия состоялась. Она, на мой взгляд, достаточно своевременно проходит. Очень интересный обмен мнениями. Хочу высказать буквально несколько замечаний.

Первое. Послушав выступления, у меня возникла идея провести, может быть, в рамках работы Счетной палаты на следующий год анализ практики применения назначения кратных штрафов судами. Насколько на сегодняшний день это действенный механизм? То есть назначить можно, сколько угодно, правильно тут назвали цифру в 500 миллионов, но как это выполняется реально, как этот механизм действует? И какие возникают соответственно вопросы при этом? Это важно и достаточно интересно.

Я присоединяюсь к тому, что сказал коллега о проблемах взыскания кратных штрафов. Каким образом судебные приставы будут взыскивать эту гигантскую сумму? Хорошо, если человек, которого к этому присудили, сам добровольно исполнит приговор суда или решение суда.

Допустим, есть соответствующее постановление суда по конкретному делу: каким образом найти имущество, которое, как мы предполагаем, у этого взяточника имеется? Тоже интересный вопрос.

Второе. Звучит предложение о возложении на публичных должностных лиц обязанности обоснования разумным образом значительного увеличения их активов, превышающих их законные доходы, как это следует из статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Но для начала необходимо, кроме всего прочего, сформулировать, что означает применительно к российскому законодательству такое "обоснование разумным образом". Мы здесь в большинстве своем юристы и понимаем, что у нас, естественно, если указанные нормы будут приняты, то в судебных процессах адвокаты, которые защищают или представляют интересы одной из сторон в суде, будут по этому поводу говорить, если формулировки нечеткие, что предоставленное обоснование разумно, а сомнения — трактуются в пользу гражданина. Поэтому я думаю, что в дальнейшем при работе в

этом направлении нужно будет такое понятие и соответствующие критерии ввести.

Кроме того, я прочитал очень интересный документ, который нам представлен в раздаточных материалах, — информационная справка о реализации рекомендаций Группы государств против коррупции о введении конфискации "in rem".

На странице 5 внизу есть интересный, на мой взгляд, абзац: "Тот же тип конфискации применяется в случаях, когда преступник признан невиновным в совершении преступления из-за нехватки доказательств или слабой позиции обвинения. Это относится к тем странам, где требования о конфискации вне уголовного производства рассматриваются исходя из более низкого критерия доказанности, чем уголовное обвинение. Когда собранных доказательств недостаточно для признания вины при отсутствии обоснованных в том сомнений, то, возможно, их хватит, чтобы доказать криминальное происхождение имущества".

Не получится ли у нас так, что (следствие в определенной степени у нас перегружено большим количеством дел, в том числе очень тяжело доказываемыми делами) следователи будут устраниваться от поиска доказательств и, условно говоря, эти дела будут у нас уходить на процедуру, при которой сам гражданин должен доказать законность приобретения имущества? Поэтому я считаю, что здесь необходимо достаточно детально прописать механизм возбуждения судебного иска в отношении такого имущества, а не конкретного лица. Это мои предложения.

Алексей Иванович, еще раз подчеркиваю, очень своевременное обсуждение этих проблем. Действительно, потребность в таком законопроекте уже назрела, потому что те определенные меры, которые сегодня государство в лице тех или иных органов принимает, не эффективны, уже начинают пробуксовывать, поэтому люди говорят, что вы много чего принимаете, а результатов мало. Спасибо.

А.И. Александров. Теперь я хотел бы попросить выступить ведущего научного сотрудника Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Романа Владимировича Жубрина.

Р.В. Жубрин. Спасибо за предоставленную возможность выступить в столь высоком собрании. Тема моего выступления "Возврат преступных доходов, вывезенных за рубеж".

Надо сразу заметить, что основой всякой рыночной экономики является частная собственность. Однако в нашей стране обеспечение прав собственника довольно сложное. По данным статистической отчетности правоохранительных органов, ежегодно совершается более 200 тысяч преступлений экономической направленности, в том числе преступлений против собственности. В прошлом, 2010 году, например, ущерб от таких преступлений составил 176 млрд. рублей. Однако был наложен арест на имущество и изъято имущества в обеспечение причиненного ущерба только на сумму 100 млрд. рублей, то есть 76 миллиардов у нас осталось невозмещенным ущербом. Надо сказать, что это только видимая часть айсберга.

По оценкам Банка России, ежегодно у нас незаконно вывозится 37 млрд. долларов, которые, очевидно, являются легализованными преступными дохо-

дами или получены от уклонения от уплаты налогов. Наиболее распространено перечисление по фиктивным контрактам денежных средств со счетов фирм-однодневок, открытых в банках Российской Федерации, на банковские счета фирм, зарегистрированных за рубежом, а также совершение множества запутанных сделок с ценными бумагами в интересах зарубежных компаний. Денежные средства выводятся на счета фирм, зарегистрированных в Великобритании, на Кипре, в Новой Зеландии, в Латвии, Эстонии.

В условиях такой распространенной транснациональной преступности актуальным становится вопрос возврата этих незаконно вывезенных денежных средств.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится значительная работа в этом направлении. В большинстве случаев возврат преступных доходов осуществляется в рамках уголовного процесса. Однако если в рамках дела предъявлен гражданский иск, то для решения задач обеспечения иска используются возможности уголовного процесса, что позволяет добиться определенных успехов.

Так, только с июля 2010 года по май 2011 года благодаря усилиям Генеральной прокуратуры удалось добиться реального возврата российским собственникам денег и имущества на общую сумму свыше 400 млн. долларов. Эта работа продолжается, причем возвращаются не только денежные средства, но и другое имущество, которое незаконно выбыло из обладания российских собственников, в том числе и разнообразные культурные ценности, сотнями незаконно вывозимые за рубеж.

В этой работе есть ряд трудностей. В первую очередь они связаны с обоснованием исковых требований по уголовным делам за рубежом. Учитывая открытость и состязательность процесса, особенно в европейских странах, не континентального, а общего права, таких как Великобритания, или заимствующих такие положения, например, таких как Кипр, в подобных процессах постоянно требуется опровержение обоснований законности происхождения денежных средств, которое предоставляет обвиняемая в совершении преступления сторона. В результате исковые процессы в рамках уголовного права зачастую растягиваются на годы. Требуются очень большие усилия со стороны сотрудников прокуратуры по обоснованию незаконности обладания этими доходами.

Вторая проблема заключается в том, что потерпевшие очень часто не поддерживают деятельность правоохранительных органов. Это заметно как со стороны банковских структур, которые, допустим, являются потерпевшими в связи с мошенничеством, связанным с кредитами, так и со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые могут просто отказаться от предъявления исковых требований. В этих условиях прокуратура лишается всяких возможностей поддерживать иск, потому что такие полномочия ей не предоставлены.

Имеются недостатки и со стороны следственных органов. При расследовании хищений и корыстных злоупотреблений, связанных с получением значительных преступных доходов, следователи зачастую не интересуются тем, куда пошли криминальные деньги, какие операции и сделки совершены с ними.

Несмотря на распространенность практики криминального вывоза капитала, следователи не всегда обращаются к иностранным государствам за правовой помощью с целью установления и ареста денежных средств, полученных преступным путем. Потому что, допустим, для Управления внутренних дел Костромской области сложно работать с банками Кипра или, например, по факту вывоза денежных средств куда-нибудь в Соединенные Штаты Америки. Здесь необходимы выход уже на федеральный уровень и соответствующая организация работы.

Информация о вывозе денежных средств за рубеж, предоставляемая Росфинмониторингом по запросам правоохранительных органов, не всегда содержит исчерпывающие сведения о совершенных сделках и финансовых операциях, новых владельцах имущества. А зачастую те материалы, которые поступают от Росфинмониторинга, исчезают в недрах органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Значительные дополнительные трудности для всех стран создает общая проблема — деятельность офшорных компаний. По оценкам экспертов, до 70 процентов владельцев предприятий так называемого крупного бизнеса в Российской Федерации — офшорные компании. И данные о деятельности этих офшорных компаний, об их владельцах никому не предоставляются в соответствии с законодательством этих офшорных территорий.

Какие есть предложения? Необходим комплекс организационных и правовых мер, в том числе связанных с обеспечением конфискации имущества и наблюдением за этими операциями, которые совершаются с преступными доходами. Здесь необходимо учитывать два аспекта.

В первую очередь социальный аспект. Например, при установлении обязанности доказывать законность происхождения денежных средств нельзя допустить возможности для злоупотреблений, в том числе для использования этих полномочий в корыстных целях, например, для рейдерских захватов и прочих преступлений. Поэтому считаю, что необходимо эту обязанность — по доказыванию законности происхождения имущества — установить только для четко очерченного круга составов правонарушений. Например, для преступлений, совершенных организованной группой, или связанных с продажей наркотиков, а также для тяжких и особо тяжких составов коррупционных преступлений, не распространяя на все преступления, а только на наиболее общественно опасные. Чтобы затраты и усилия правоохранительных органов оправдывались положительным социальным эффектом от применения таких мер наказания.

Далее — аспект политический. Дело в том, что у нас сейчас имплементируются положения международных конвенций, в частности, одно из таких положений — это наблюдение за деятельностью и счетами публичных иностранных лиц, политиков и иных должностных лиц, занимающих высокие посты в публичных органах власти. Однако конвенции требуют введения данных полномочий по наблюдению в том числе и за национальными политиками. И вот здесь, казалось бы, исключительно юридический вопрос уже превращается в политический. То есть необходимо обсуждение этой проблемы на самом высоком уровне — проблемы имплементации норм международных договоров.

Есть предложение наделить также путем имплементации норм конвенций в федеральное законодательство Росфинмониторинг полномочием по приостановлению операций, связанных с легализацией преступных доходов. Можно заимствовать зарубежный опыт, например, опыт Германии, где такая операция приостанавливается на два дня, информация передается в прокуратуру, и прокуратура уже решает: продолжить замораживание этих денежных средств или отменить данное решение. Это, с одной стороны, способствует предупреждению возможных злоупотреблений со стороны сотрудников финансовой разведки, с другой — обеспечивает при возбуждении уголовного дела гарантии возмещения ущерба, причиненного преступлением. У нас на практике сейчас такие действия осуществляются. Например, когда было покушение на хищение миллиарда рублей из Пенсионного фонда, то Банком России операции по счетам с денежными средствами, которые уже были перечислены в банки Кубани и готовились к выводу за рубеж, были приостановлены. Но зачастую это делается вне правового поля на основании сложившихся взаимоотношений с органами контроля. И если бы в законодательство были включены нормы, позволяющие оперативно осуществлять такую приостановку операций, то мы бы получили очень востребованный механизм для обеспечения возмещения ущерба на первоначальных стадиях расследования преступления. То есть мы бы не давали выводить эти деньги за рубеж.

Большую пользу приносит взаимодействие правоохранительных органов, прокуратуры, следственных органов, органов контроля в рамках межведомственных групп, когда во взаимодействии с Росфинмониторингом обеспечивается выявление операций, связанных с выводом похищенных денежных средств за рубеж, в частности, в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Так, Росфинмониторинг установил, что у нас объем сомнительных операций в ЖКХ ежеквартально составляет до 10 млрд. рублей¹, и это взаимодействие позволило активизировать передачу материалов в правоохранительные органы.

Предлагаю в перспективе по аналогии, например, с антирейдерскими следственными группами создать следственно-оперативную группу в составе следователей Следственного комитета, оперативных работников ФСБ, МВД, ФТС, которая занималась бы именно борьбой с незаконным вывозом капитала, полученного, в частности, от коррупционных преступлений. Спасибо за внимание.

А.И. Александров. У нас первая часть, включающая выступления записавшихся участников, закончилась, и мы переходим сейчас к обсуждению вопросов и проблем по теме нашего "круглого стола".

Мы сегодня употребляем слово "конфискация" преимущественно в значении уголовно-правового наказания за совершенное преступление, и если речь идет о новых законодательных предложениях о конфискации "in rem", то в этом случае она может оказаться фактически наказанием за молчание, когда человек не хочет или не может обосновать законность появления у него крупной суммы денег или значительного имущества в нашей стране или за рубежом. Как мы будем доказывать и что мы будем предъявлять в качестве доказательств законности или незаконности приобретения этого имущества или этих денежных

¹ URL: <<http://www.interfax.ru.>>

средств? Может быть, достаточно будет какого-то объяснения, если человек захочет его дать (скажет, например, что бабушка подарила и умерла) или нужны еще какие-либо доказательства? То есть нам нужно будет выработать конкретные правовые критерии, по которым уполномоченные органы будут разбираться с каждым таким конкретным случаем, перед тем, как фактически имущественно наказать человека без совершения им преступления. Мы ему не вменяем в вину преступление. Мы просто спрашиваем: "Объясни, откуда ты взял?". Он либо молчит и ничего не объясняет, либо дает объяснение, которое мы должны будем либо принять, либо не принять. То есть вопросов — море, а ведь у нас есть Конституция, демократическая правовая государственность и особенно презумпция невиновности, которая используется и во благо, но иногда и во вред. То есть это все чрезвычайно важные вопросы, которые касаются такой острой проблемы, как власть и преступность.

Все эти сложные вопросы мы сегодня обсуждаем не в отношении простого гражданина, а в отношении публичного должностного лица, либо чиновника, либо сотрудника правоохранительных органов любого уровня, либо судьи, либо иного лица, образно говоря, торгующего своими служебными или должностными полномочиями.

Безусловно, нам надо сначала обсудить все правовые проблемы принципиально, как правильно их решить, чтобы избежать серьезных ошибок и не выплеснуть, как говорится, вместе с водой и ребенка. И если уж мы примем решение, что будем таким образом поступать, нужно, чтобы наши поступки потом не были "разбиты" и наша борьба с коррупцией не потерпела бы фиаско. Это будет еще хуже, чем если мы ничего не будем делать. Поэтому все эти конкретные, практические вопросы хотелось бы обсудить, и, если у вас будет возможность, представьте в наш комитет в письменном виде ваши предложения по этому поводу, потому что в ближайшее время предстоит активная законотворческая работа. Видимо, уже наступило время, и в течение нескольких месяцев будущего года будут приняты соответствующие конкретные меры в этом направлении.

А сейчас Константин Викторович Сурков, наш докладчик, хочет высказать свои соображения. Пожалуйста.

К.В. Сурков. Уважаемые коллеги, совсем недавно, 21 ноября, Президент подписал Федеральный закон № 329 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции", которым вносятся изменения в 26 федеральных законов, в том числе в законы о банках и банковской деятельности, о государственной гражданской службе. Этим законом также вносятся изменения в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в статье 10 которого прописаны обязанность члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы ежегодно предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и нормы о проверке этих сведений и проверке соблюдения ими антикоррупционных запретов и ограничений, установленных в этом законе.

Законом предписывается создать в Государственной Думе и в Совете Федерации комиссии, которые будут рассматривать и проверять декларации о доходах членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, их достоверность и соблюдение тех ограничений и запретов, которые возложены на членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в связи с исполнением ими своих полномочий.

В Совете Федерации предстоит разработать новые регламентные процедурные нормы в части порядка проверки сведений, предоставляемых членами Совета Федерации, а также проверки обращений указанных в законе субъектов, в которых сообщается о нарушении членами Совета Федерации антикоррупционных требований, установленных законом.

Я обращаюсь к вам с просьбой высказать соображения по этому вопросу и приглашаю вас поучаствовать в этой нормотворческой работе, в которой все ваши предложения будут внимательным образом рассмотрены. Спасибо.

А.И. Александров. Есть предложение обсудить этот вопрос, потому что на самом деле проблем — море.

Посмотрите на декларации о доходах, которые должностные лица составляют. С одной стороны, туда они должны обязательно записать даже старенький "Запорожец", который ничего не стоит, а с другой стороны, необязательно — коллекцию антиквариата, которая стоит, может быть, 10 млн. долларов, или 20 миллионов, или больше, которая не регистрируется. Когда читаешь декларации очень крупных чиновников, особенно экономического блока Правительства, то даже хочется им помочь материально, потому что из декларации следует, что у человека, который проработал много лет на очень серьезной должности, влияющей на масштабные решения по управлению государственными финансами и имуществом, в собственности вообще ничего нет.

Иногда речь идет о родственниках. Очень многие политики, может быть, в пылу предвыборных дебатов говорят, что нужно конфисковывать имущество не только у чиновника, у должностного лица, но и у его родственников, а некоторые говорят, что еще у друзей и соседей. Тоже спорные вопросы. Если родственники, то кто, какие родственники? И не будет ли это наказанием для родственников, которые не виноваты? Может ли быть наказание без вины? В общем, возникают непростые вопросы.

Эта тема должна обстоятельно обсуждаться, здесь не нужны простые лозунги, что мы должны немедленно присоединиться к такой-то конвенции или что мы должны радикально усилить ответственность за то, за что мы сами не очень ясно понимаем, потому что далеко не каждый юрист у нас в стране понимает, что такое коррупционное правонарушение. Хотя мы много антикоррупционных законов уже приняли.

Поэтому это все надо детально рассматривать, обсуждать и от общих вопросов потом перейти к частным. И затем, конечно, соблюдать принятые законы и требовать от правоохранительных органов их исполнения. Потому что исполнение законов, когда оно необязательно или избирательно, когда, например, за взятки привлекаются преимущественно врачи, учителя и суммы взяток, по нашей статистике, незначительные, это имитация принципиальной борьбы с кор-

рупцией. Кстати, сама статистика результатов по борьбе с коррупцией вызывает массу вопросов.

Многие берут взятки, бешеные суммы, это известно и из средств массовой информации, а уголовные дела ограничиваются случаями с копеечными взятками или банкой с красной икрой. Следовательно, большие проблемы есть и в сфере правоприменения и есть вопросы к организации деятельности правоохранительных органов.

Кто желает выступить? Пожалуйста.

А.И. Долгова, президент Российской криминологической ассоциации, доктор юридических наук.

Алексей Иванович, это ведь все вопросы, которые мы обсуждаем уже 20 лет с Вами, еще когда Вы были в Комитете Государственной Думы по безопасности.

Я должна сказать, что тут изобретать ничего не надо. В мире давно уже наработан опыт борьбы с коррупцией. Когда мы разрабатывали первые проекты законов о борьбе с коррупцией, то приглашали специалистов из Италии, из Соединенных Штатов Америки, которые совершенно конкретные, отработанные вещи рассказывали. И эти правовые примеры были и в русле прав человека, и в русле гуманитарного права, и в русле презумпции невиновности, то есть нам не надо ничего нового придумывать. Это первое.

Вы сказали, что не всякий юрист скажет, что такое коррупционное правонарушение. После принятия Федерального закона "О противодействии коррупции" никто не скажет четко, что такое коррупционное правонарушение. Никто. У нас результат действия этого закона какой? Размыто до предела понятие "коррупция" и исчезло понятие "вор" (экономические преступники), абсолютно исчезло.

Вот справка Следственного комитета. Они в ней пишут о статье 159, о мошенничестве. Я просто спрашиваю: мошенник — это кто? Что, это — наперсточник вчерашний, карточный шулер у нас теперь элегантно будет называться коррупционером? Это второе.

Между прочим, во всем мире под словом "коррупция" (и это отчетливо прослеживается в международных документах) понимается активный и пассивный подкуп. То, что с активным и пассивным подкупом связаны должностные преступления, экономические и общеуголовные, какие угодно, — это очевидно. Но из того, что эти преступления связаны, совсем не следует, что они все — коррупционные. А коррупция чем отличается? Действуют две стороны: одна подкупает, другая продает. У меня сложилось впечатление, что, когда представитель Следственного комитета оперировал словом "коррупционер", он имел в виду в основном тех, кто берет. А кто у нас дает взятки?

И по зарубежным, и по нашим криминологическим исследованиям основной корруптор — это организованные преступники: "беловоротничковые" экономические преступники и криминальные лидеры — владельцы капиталов, которые они добыли в результате общеуголовной преступной деятельности. Это во всем мире, почти одинаковые результаты получаются.

Нам нужно прежде всего понять, что такое коррупция, надо понять, что если мы боремся именно с коррупцией, то должны бороться с двумя сторонами — не

только с теми, кто берет, но и с теми, кто дает. И мы должны понять, что вымогательство взятки идет в таком же проценте, в каком и инициативный подкуп, а в половине случаев — это вообще двусторонняя обоюдывыгодная сделка. Значит, надо бороться сразу с двумя сторонами. Речь идет о владельцах прежде всего крупных капиталов, которые идут на подкуп чиновников высокого ранга или окружающих их лиц и так далее. Значит, тут или капиталы незаконные, "бешеные", криминальные, или они нелегально выводятся из легального оборота. Потому что никто не показывает ни в какой строке расходов, что он это истратил на коррупцию. А во многих предпринимательских структурах, в банках есть специальные структуры, которые занимаются именно подкупом.

Значит, первый вывод: борьба с коррупцией не может быть успешной без одновременной борьбы с экономической, с организованной преступностью, в том числе с так называемой теневой экономикой. И, соответственно, все меры, которые указаны в проекте наших Рекомендаций (замечательный здесь перечень совершенно), должны относиться вообще к преступности в целом. И я бы тут поправила: не "отмена постановлений, принятых незаконно на основе коррупции", а "аннулирование правовых решений" (это другое последствие). Затем здесь указано восстановление морального вреда, а социальный вред? Когда в результате коррупции исчезают целые подразделения, например, структура по борьбе с организованной преступностью ликвидируется? Когда увольняются сотрудники и набираются штаты из неквалифицированных сотрудников? Это тоже социальные последствия коррупции, значит, их тоже надо как-то преодолевать. И, конечно, надо это решать не только в рамках внесения изменений в закон, а более широко ставить вопрос.

Теперь последнее. Как ведется борьба с незаконным обогащением в странах, в которых эффективно борются с коррупцией? Когда я была в Соединенных Штатах Америки, разговаривала с федеральным маршалом в Чикаго. Он сказал, что одна из его функций, появившихся в начале 80-х годов, — это борьба с незаконным обогащением. Я спрашиваю: "Что вам надо — решение суда, постановление атторнея, прокурора? Что вам надо для этого?" — "Ничего! Когда я узнаю по своим каналам, что у человека дом или крупная сумма на счете, то вызываю и спрашиваю, откуда он взял? Даю месяц, чтобы человек принес документы". Если нет документов, то маршал начинает процесс по конфискации этого имущества.

И этот процесс связывается с тем обстоятельством, что этот субъект не платил налогов. Он нарушил свою обязанность — отчитаться перед государством о всех своих доходах и уплатить налоги (эта обязанность и у нас, у налогоплательщиков, прописана в налоговом законодательстве). А человек это имущество не показал в налоговых декларациях и налоги не уплатил. Все — начинаются последствия! А если мы пойдем по тому пути, как на Украине (они ввели в Уголовный кодекс статью о незаконном обогащении), что у нас получится? Его вызывают и спрашивают: "Ты незаконно обогатился". Он говорит: "А вы докажите, я вам ничего не обязан доказывать, и вообще имею право не свидетельствовать против самого себя". И мы здесь себя загоним в ловушку. То есть необходимы существенные изменения законодательства.

В общем-то, тут можно много говорить. Здесь есть над чем работать, это ясно. Спасибо.

А.И. Александров. Пожалуйста, кто хотел бы еще выступить?

Пожалуйста, от микрофона.

А.Ю. Рябцев, заместитель начальника Управления по борьбе с коррупцией МВД России.

Сегодня очень интересная дискуссия, но я хочу сказать о том, что мы почему-то не делаем акцент или, более того, упускаем один очень важный момент: для того чтобы конфисковать коррупционное имущество, нужно доказать, что оно получено в результате совершения коррупционного преступления. Как общеизвестно, коррупционные преступления — одни из самых латентных преступлений.

И мы совсем не говорим о тех правовых пробелах, которые препятствуют правоохранительным органам выявлять коррупционные преступления и доказывать вину, потому что статья 73 Уголовно-процессуального кодекса прямо включает в число обстоятельств, подлежащих доказыванию, "обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 Уголовного кодекса, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества..." И мы не говорим о том, насколько нам сложно доказывать, что именно это имущество получено в результате коррупционного преступления.

Как правильно сказала Азалия Ивановна, я полностью с ней согласен, коррупционные отношения сегодня видоизменяются, это уже не то, что было 5—10 лет назад, это я говорю, исходя из анализа оперативной практики.

Коррупционные отношения сегодня охватили самые серьезные банковские структуры. И для того чтобы доказать совершение коррупционного преступления, выявить имущество, полученное коррупционным путем, необходимо самым детальным образом изучать кредитно-финансовые механизмы, которые действуют в этих коррупционных отношениях.

Сегодня есть совершенно конкретные проблемы, которые создают препятствия правоохранительным органам в получении этой информации, в получении этих доказательств, которые позволят нам создать условия для возможной конфискации этого имущества. В частности, на наш взгляд, отсутствует четкая регламентация содержания справки об операциях и счетах (часть 3 статьи 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"), представляемой кредитными учреждениями по мотивированным запросам уполномоченных субъектов оперативно-розыскной деятельности.

В настоящее время анализ оперативно-розыскной практики свидетельствует о том, что банковские учреждения, пользуясь тем, что закон не конкретизирует содержание указанной справки, представляют органам внутренних дел формальные данные о совершении операций по счету, не позволяющие идентифицировать ни вид операции (отправка, поступление денег), ни отправителя платежа, ни получателя, ни сумму платежа, ни номер и дату платежного документа, номер счета организации и так далее.

Также необходимо учесть, что в настоящее время большинство этих платежных операций осуществляется по удаленному доступу с использованием электронной системы "банк-клиент", при этом все операции осуществляются от имени фирм-однодневок, проводятся исключительно с использованием данной системы. Так вот, тот же Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" не возлагает на кредитные учреждения обязанность представлять уполномоченным субъектам ОРД по их мотивированным запросам сведения об IP-адресах, с которых осуществляется управление счетами юридических лиц.

Вот такие проблемы (я обозначил только основные) создают самые серьезные препятствия. И, мне кажется, если мы сегодня обсуждаем моменты, которые не позволяют нам адекватно противостоять коррупционным преступлениям, в том числе обеспечивать условия для конфискации коррупционного имущества, мы должны о ликвидации вот этих препятствий тоже подумать.

А.И. Александров. Спасибо, Алексей Юрьевич.

Кто хочет еще выступить?

Пожалуйста.

П.И. Иванов, профессор Академии управления МВД России.

Уважаемые коллеги, у меня сложилось впечатление, что вся беда предварительного следствия заключается в том, что им не предоставлено право осуществлять контроль, может быть, в кавычках, надзор за оперативно-розыскной деятельностью. Это, конечно, большая ошибка!

Действительно, у следственных органов определенные трудности в этой части есть, но надо иметь в виду, что в ведомстве есть нормативно-правовые акты, где четко прописано, в какой мере, в каком объеме начальнику следственного подразделения с его участием предоставляются для просмотра и изучения материалы ОРД. Четко прописано. Что касается Следственного комитета, поскольку это новая правоохранительная структура, видимо, здесь есть определенные трудности. А что, у следователей органов внутренних дел подобных проблем не возникает? Я полагаю, что нет особой необходимости предоставлять следователям такую возможность — знакомиться со всеми материалами ОРД по конкретному делу.

С другой стороны, у нас есть субъекты, которые правомочны осуществлять надзор за оперативно-розыскной деятельностью, в том числе прокурор, уполномоченный прокурор. Там четко прописано, в каком объеме, у них тоже есть в ведомстве нормативно-правовые акты, эти вопросы не вызывают особых сложностей и трудностей.

Второй момент, на что мне хотелось бы обратить особое внимание. Уважаемые коллеги, у меня также сложилось впечатление, что коррупционеров надо искать прежде всего в системе органов внутренних дел. У нас созданы специализированные подразделения собственной безопасности, которые в первую очередь обязаны пресекать, выявлять, получать информацию и отслеживать незаконно полученные финансовые и материальные ценности и так далее.

Ежегодно представляются декларации об имуществе. Сейчас по указу Президента есть возможность осуществления контроля даже в отношении их оперативно-розыскной деятельности, за исключением отдельных оперативно-розы-

ских мероприятий. Уважаемые коллеги, вы, наверное, знаете, что указ вышел в 2009 году, и изданный в этом году ведомственный нормативно-правовой акт предоставил такую возможность.

В отношении сотрудника органа внутренних дел могут осуществляться в полном объеме мероприятия, за исключением отдельных, которые нарушают конституционные права. Мероприятия осуществляются в отношении сотрудника, если поступила какая-либо информация, например, у него появилась автомашина иностранного производства. Поэтому, я думаю, здесь особых проблем тоже нет.

Хотелось бы еще обратить внимание на обеспечение действий по возмещению ущерба. Известно, что обеспечение действий по возмещению ущерба производится на стадии доследственной проверки. Кто эту большую работу осуществляет? Осуществляют оперативные подразделения ФСБ, МВД, ФТС и других служб. Если мы на этой стадии первичной проверки сразу будем передавать информацию следователю либо другому лицу, неправомочному осуществлять проверку или надзор за ОРД, то, конечно, будет высокая вероятность утечки информации. Есть в практике такие случаи. Осуществляются проверка и надзор, и после этого утечка, и уже проверяемый начинает принимать контрмеры. У них современные технологии, они заинтересованы, они имеют в нашей среде своих людей. Мы это прекрасно знаем.

Поэтому здесь мы должны принимать меры предосторожности. Предыдущий выступающий правильно сказал, что еще есть пробелы и просчеты в Федеральном законе "О банках и банковской деятельности". Эти вопросы Генпрокуратура поднимала на всероссийском семинаре-совещании. По-видимому, здесь тоже есть проблема, над которой надо задуматься.

И, наконец, что касается заявителя. А кто у нас заявитель, прежде всего по тем же делам, по высокопоставленным чиновникам? Это бизнесмены, банкиры. А будут ли они заявлять в правоохранительные органы, зная о том, что после этого заявления — все, бизнес закрывай? А какие социально-правовые гарантии у нас на сегодня есть? Никаких. Как правило, банкротятся. И не случайно представители Группы государств против коррупции говорят о том, что с этими информаторами, осведомителями надо быть внимательными, создавать социально-правовые гарантии. Иначе никто заявлять не будет.

Ведь какие большие трудности возникают, когда встает вопрос о заявителе. Приходится убеждать, может быть, даже врать о том, что мы предоставим все, все берем под защиту и никаких последствий у вас не будет. Но потом человек лишается участия в тендерах, конкурсах, всех благ, льгот, которые имел. Надо ли в таких условиях ему заявлять еще о коррупции, если он знает, что лучше давать взятки, нежели заявлять в правоохранительные органы, а то потом затаскают, и неизвестно, чем все закончится. А может, физической расправой? Кто за это должен отвечать? Нет никаких эффективных гарантий.

Итак, уважаемые коллеги, хотелось бы сконцентрироваться на тех вопросах, которые сегодня действительно наиболее актуальны в части уголовного законодательства, о чем мы сегодня говорили, и в оперативно-розыскном законодательстве много таких вопросов. Возьмите определение понятия коррупционно-

го преступления, коррупционного правонарушения. Определения четкого нет. Правильно ставится вопрос: как эти правовые недостатки сказываются на деятельности по борьбе с коррупцией? Прямо негативно сказываются из-за отсутствия четкого определения понятия. Каждый по-своему толкует. Сейчас у нас встал вопрос, кто может быть объектом ОРД? У всех ли мы можем проверять сведения, декларации, которые они предоставляют, ложные сведения туда вносят? Или избирательно надо подходить к проверке? Здесь тоже вопрос возникает. Где границы, критерии коррупционных правонарушений? Их нет. Спасибо за внимание.

А.И. Александров. Кто готов еще выступить? Пожалуйста.

С.А. Назаров, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по безопасности.

Первое. Я хотел бы, конечно, присоединиться к тем выступающим, которые высказывали свои идеи: и Сурков Константин Викторович, и Астанин Виктор Викторович, и Долгова Азалия Ивановна. Все, что сказано, уже принято во внимание, я не буду повторять уже сказанное.

Что бы я хотел сказать? Тема нашего "круглого стола" — правовое регулирование возмещения ущерба от коррупционных преступлений. Это достаточно новая тема, и она весьма актуальна. Мы уже увидели, сколько здесь проблем. Поэтому, как мне кажется (не по значимости, а по порядку пойду), первое: необходимо разработать экспертные методики определения ущерба от коррупционных преступлений, потому что размер взятки — это не размер нанесенного ущерба. Вот Азалия Ивановна говорила: "А социальный ущерб?"

Здесь очень много говорили про томографы, что 32 министра здравоохранения в субъектах привлечены к ответственности. Я вам пример по Якутии приведу. Что вменяют министру здравоохранения? Что он потратил 119 млн. рублей из бюджета неправильно, потому что он закупил томографы фирмы "Сименс", а вот "Дженерал Электрик" на 119 миллионов дешевле. Да, это так, "Дженерал Электрик" на 119 миллионов дешевле, но "Сименс" в разы лучше. То есть для граждан, которые будут пользоваться медицинскими услугами, "Сименс" лучше. Но берется формально стоимость и подается жалоба вот той фирмой, которая проиграла, закрутился механизм, человека привлекли к уголовной ответственности. Формально признак есть, разница в тендере между ценами. Но не все так просто. Поэтому механизмы, экспертные механизмы, должны быть.

Второе. Требуется очень серьезная научная проработка вопроса: распространяется ли конституционный принцип презумпции невиновности на обладание имуществом привлекаемого лица? Вот тут ссылаются на американский опыт. Везет человек крупную сумму денег, к нему полицейский подходит (условно) и говорит: "Я считаю, что это деньги от наркоторговли. Вы идите, свободны, поскольку презумпция невиновности, а денежки останутся у меня". Вот так. Поэтому данный вопрос очень сложный. Господин Рябцев правильно сказал, что очень сложно доказать совершение преступления. Ведь у нас на сегодняшний день все механизмы доказывания в суде дачи взяток — это в основном зафиксированный факт задержания с поличным. Нет задержания — нет преступления. А статья 104.1 Уголовного кодекса сформулирована так, что конфиска-

ции подлежат средства, добытые преступным путем. Но тогда надо поднять те преступления, которые были давно, доказать, что это было преступление, что приговор вступил в законную силу, и потом только конфисковывать. И вот здесь мы опять выходим на проблемный вопрос. Мы должны понимать: конфискация имущества — это что? Это, скажем так, отъем незаконно полученного имущества. Конфискация — это когда забирают незаконно полученное. Но до 2003 года было: конфискация — это отъем имущества, которое тебе принадлежит, в том числе законно приобретенное. Поэтому было 29 тысяч конфискаций, сейчас только 800. Мы должны, как мне представляется, хотя бы на уровне таком, конвенциональном, договориться о том, что такое конфискация. Это вид уголовного наказания (тогда мы будем отнимать у преступника любой вид собственности — и законной, и незаконной) или под конфискацией мы понимаем только изъятие нажитого незаконным путем и это должно быть доказано? Это два разных подхода, и вот здесь надо выбирать.

Ну и последнее. Не могу не сказать об ОРД. Я, безусловно, согласен с Петром Ивановичем Ивановым: дело не в том, что следователь должен иметь право знакомиться с материалами ОРД или не иметь такого права. Давайте определимся. Есть два субъекта, у каждого свое направление: у следователя свое, у ОРД свое. В Уголовно-процессуальном кодексе записали, что материалы ОРД не являются доказательствами по делу? Записали. Хотите знакомиться с материалами дела — давайте менять Уголовно-процессуальный кодекс, чтобы материалы ОРД являлись доказательствами по уголовному делу. И тогда следователь знакомится с ними и вводит их в процесс официально. Но если мы установили в статье 89 Уголовно-процессуального кодекса, что результаты ОРД запрещается использовать в процессе доказывания, то есть как доказательства, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам, то почему же мы оперативника выставляем как некоего недоумка, который не в состоянии оценить материалы ОРД или что-то скрывает. Оперативник — нормальный человек, который, кстати, больше рискует жизнью, чем следователь, добывая эти материалы. Поэтому вопрос не в том, кто за кем надзирает, а в том, что нет в уголовном процессе людей второго сорта, каждый выполняет свою функцию.

Когда принимался пакет законов о коррупции, тогда ставился вопрос о том, чтобы следователю дать право знакомиться с материалами ОРД. Все оперативные подразделения ФСБ, МВД, ФТС высказались против. Против! И не только потому, что есть утечки. Просто не надо ставить оперативника, как мне представляется, в позицию такого второстепенного человека. Спасибо.

А.И. Александров. Короткая реплика. Хотя тема сегодняшней встречи прямо не связана с уголовно-процессуальными вопросами в отношении следователя, оперативника и так далее, но поскольку уж мы ее коснулись, мне хотелось бы сказать следующее. Ведь очень много было разговоров, когда создавался Следственный комитет, возникал вопрос: кто такой следователь вообще в нашем процессе? Потому что были предложения сделать его не следователем-судьей, а следователем-сыщиком. Были предложения, чтобы чуть ли не дать право Следственному комитету иметь свою агентуру и заниматься оперативно-розыскной деятельностью. Если мы не будем разграничивать, то до такой

степени запутаем уголовный процесс и наше уголовно-процессуальное мышление, что просто с ума сойдем.

И вот здесь мы говорим, что у нас следователь работает для суда и до суда, работает в качестве человека, который оценивает доказательства как процессуальная фигура. Тогда зачем ему нужно знать что-то об агентуре, кто является агентом, какие были оперативные материалы? Есть доказательства гласные и публичные, оценивай их. Не путайся, не лезь в чужую работу. Не потому, что мы тебе не доверяем, мы тебе все готовы доверить, но ты запутаешься, ты неправильно оценишь доказательства. То же самое и в отношении судьи. Ты — судья в процессе в данном случае. А мы уже говорим о том, что и судья, может быть, будет знакомиться с материалами оперативно-розыскной деятельности, и так можно договориться до того, что он еще агента будет сам вербовать.

Давайте вернемся к основам, азам уголовно-процессуальной политики и уголовно-процессуального права, к принципам. Потому что мы сейчас обсуждаем одни вопросы и путаем их с совершенно другими. То есть давайте вернемся к самому началу.

Мне кажется, что сейчас, когда мы говорим о конфискации, мы имеем в виду конфискацию как наказание, а не как способ возмещения ущерба. Ведь если у вас украли пиджак и я изымаю этот пиджак у вора как украденную вещь, я же не говорю, что я конфискую пиджак. Это же не конфискация. Это возмещение ущерба, возвращение похищенного. А речь идет о конфискации как о наказании.

Мы, обсуждая практические вопросы, должны прежде договориться о правилах, о каких-то сущностных основах. Поэтому мне кажется, на это тоже надо обратить внимание и договориться об основных понятийных позициях, чтобы нам понимать друг друга и не запутаться в основных вещах.

Кто еще хотел выступить?

Пожалуйста, Владимир Анатольевич.

В.А. Макаров. Так как мой доклад стал предметом обсуждения, позвольте мне пару реплик.

Сразу начну с последнего, с ОРД. Я понимаю, что сейчас в Уголовно-процессуальном кодексе нет нормы, обязывающей следователя установить истину по делу. Но все равно объективность, полноту, всесторонность расследования никто не отменял. И здесь, в дискуссии, имеется подмена понятий. Нам не надо чужих полномочий по контролю, надзору за ОРД. Нам абсолютно этого не надо. Нам необходимо право посмотреть по уголовному делу, которое возбуждено, что получил оперативник.

Это бывает необходимо, но, к сожалению, есть факты, и я один из них привел, когда была уничтожена прослушка фигуранта за полгода, который стал обвиняемым по нашему делу. Нам этой прослушки очень не хватает. Мы знаем, что он наговорил в этот период достаточно. Не знаю, почему она была уничтожена. Претензий к оперативнику в данном случае нет никаких. Но это, возможно, у нас отняло важные доказательства.

Сказали, что мы оперативника считаем ниже, — это не так. Я общаюсь постоянно с оперативниками в силу своей работы и преклоняюсь перед многими профессионалами в оперативной деятельности.

Мой отец был оперативником, и я ни в коем случае не выражаю недоверия, у меня даже такой мысли не было, чтобы кого-то унижить. Но, как правильно было сказано, мы работаем в том числе и для суда, добываем доказательства, чтобы предельно объективно установить картину происшествия, и это необходимо именно по уголовному делу.

Что касается конфискации, мы, естественно, выступаем за ее применение именно как наказание. Коррупционер или корыстный преступник должен знать, что он будет лишен всех благ, останется с тумбочкой, столом и стулом и в маленькой квартирке. Только неотвратимость такой перспективы остановит корыстного преступника, если он знает, что лишится всего, потому что основной его мотив — получение дохода. Это должно быть именно наказание, санкция в качестве дополнительного наказания. То, что сейчас закреплено в законодательстве, — конфискация как иная мера уголовного характера, это как мертвому припарка.

Далее. Говорилось о конкретном уголовном деле. Считаю, что это недопустимо, конечно, обсуждать. Но я являюсь куратором всех уголовных дел, возбужденных по томографам, досконально знаю каждое дело. Могу сказать, что такое воровство, наглость не знает границ!

А.И. Александров. Это какое-то конкретное дело?

В.А. Макаров. По томографам. По томографам в целом могу сказать и про покупку профессионального оборудования могу сказать, просто, чтобы не создавалось неверного впечатления. Иногда покупали суперпрофессиональное оборудование в районную больницу, в которой специалиста еще не будет много-много лет. Таких томографов даже в Москве в специальных центрах нет, потому что прежде надо, чтобы специалист в течение нескольких лет прошел курс обучения и получил специальный сертификат, и потом надо обеспечить, чтобы он поехал в отдаленный уголок нашей великой страны и там работал на этом томографе.

Они закупили по завышенным ценам в три-четыре раза, то, что стоило 15—16 миллионов, покупалось под 100 миллионов. И после этого споры о том, что "Сименс" и другие фирмы... ни один из этих "монстров" медицинского оборудования напрямую не участвовал в поставках томографов в Россию, все участвовали через офшорные подставные фирмы. И здесь обвинять следствие вообще не в чем.

В дальнейшем вы увидите результаты нашего расследования, конкретные дела мы сейчас не будем обсуждать. Спасибо за внимание.

А.И. Александров. Кто еще хотел бы высказаться? Пожалуйста.

С.О. Базылин. Уважаемый председатель, уважаемые члены высокого собрания! Сегодня в теме разговора почему-то краеугольным камнем стояла проблема взятки, получения и дачи взятки, и красной линией проходит проблема конфискации имущества. Но я хотел бы с учетом стратегического мышления участников нашего мероприятия определить два вопроса. Прежде всего, сколько

стоит осуществление этой деятельности (цена борьбы с коррупцией) и какова цель борьбы с коррупцией?

Далее. Пределы борьбы с коррупцией. Здесь говорили, что нужно определить перечень коррупционных правонарушений. Одна треть квалифицированных составов в Особенной части Уголовного кодекса содержит квалифицирующий признак: "с использованием своего должностного положения". Всё! Фактически это коррупционное преступление при прочих равных условиях.

И следующее, на что хотел бы обратить внимание, признавая, что взятка является центральным звеном коррупционной деятельности (назовем ее так). Обратите внимание, фактически абсолютное большинство коррупционных проявлений часто носит не то что некриминальный характер, но не носит даже характера правонарушения. Возьмите, пожалуйста, хотя бы институт лоббистской деятельности. Сколько лет, Алексей Иванович знает это лучше меня, пытались принять закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти, а воз и ныне там. Далее не комментирую.

И еще несколько сюжетных линий по конфискации имущества. Может быть, мы еще рано критикуем новые виды наказания — кратные штрафы? Закон, установивший эти штрафы, принят 4 мая, относительно недавно, и, возможно, эти нововведения еще не показали себя на практике так, чтобы делать окончательные выводы. Это, кстати, беспрецедентный случай, ни в одном Уголовном кодексе, сколько я ни смотрел по государствам, нет такого вида наказания.

Уважаемые коллеги, что касается кратности штрафов. Человеку, совершившему преступление, фактически предлагают (обратите внимание) добровольный выбор поведения. Либо он в прямом смысле слова искупает перед государством свою вину, выплачивая этот кратный штраф до 500 млн. рублей. Либо, если подсудимый занимает четкую гражданскую позицию о том, что у него ничего нет, то применяется вид наказания в виде лишения свободы! Срок лишения свободы — до 8 лет.

И тогда, на мой взгляд, сама собой отпадает такая проблема, как конфискация имущества. А у меня ничего нет, это принадлежит родственникам. Движимое, недвижимое имущество — ничего нет. Если ты желаешь остаться на свободе, будь добр, изыскивай возможности. Это твои, что называется, проблемы. И здесь коллега говорил: "Это решаемо".

Уважаемые коллеги, изменилась социально-экономическая формация. Конфискуемое имущество, сейчас несколько иное, не то, что было при нашем великом Советском Союзе (кстати, сегодня 20 лет с момента подписания Беловежского соглашения), когда конфисковывали "Волгу" ГАЗ-2410, отдавали ее на баланс ближайшего райисполкома.

Сейчас, уважаемые коллеги, маленький процедурный момент. Давайте представим, что конфисковали какое-нибудь серьезное движимое имущество. Например, самолет "боинг-747". Вот стоит конфискованный самолет. Все. Дальше — чистая процедура, технология. Что дальше с ним делать?

Аэронавигационное обслуживание стоит колоссальных денег, техническое — колоссальных денег. Но давайте вернемся на землю. Он стоит на арен-

дуемой стоянке. 10 тыс. рублей в сутки. За чей счет? Кто будет оплачивать? Оперативник, который вел дело оперативного учета, следователь, который расследовал дело, судебные приставы или кто? Вот это процедурные моменты.

Что касается вопросов о том, что, если лицо, которому назначен кратный штраф, отказывается от уплаты этого штрафа. Здесь есть четкий правовой механизм регулирования этого вопроса. Часть 5 статьи 46 Уголовного кодекса четко указывает: в случае злостного уклонения обвиняемого, подсудимого от уплаты штрафа, к нему применяется санкция в рамках соответствующей статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации. Альтернатива, естественно, штраф либо кратность. Выбирайте свою линию поведения.

А.И. Александров. Спасибо.

Да, пожалуйста.

А.И. Долгова. В дополнение к этому выступлению хочется отметить, что, например, в Канаде принят специальный закон об обращении с этим конфискованным или изъятым имуществом, по которому оно передается в управление определенным аккредитованным организациям, и даже иногда получается прибыль от использования этого имущества. В дальнейшем оно продается, и распределяется между правоохранительными органами различных уровней. То есть если это имущество было арестовано полицией провинции, денежные средства передаются этой провинции, если федеральной полицией, то передаются федеральной полиции. Вот такая практика.

А.И. Александров. Спасибо.

Есть еще желающие выступить? Пожалуйста.

А.В. Шмонин, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД, доктор юридических наук.

Давайте вначале договоримся о терминологии. Мы все говорим о разном. Раз у нас сегодня тема о коррупционных преступлениях, очевидно, нам надо сконцентрировать внимание и выработать какие-то рекомендации в части разработки определения этого понятия.

Почему я на это обращаю внимание? Потому что все остальные предложения, в том числе и уголовно-процессуальные меры, предложенные организаторами сегодняшнего мероприятия в проекте Рекомендаций, будут проистекать из этого фундаментального понятия. Я отчасти соглашусь с выступающими, что коррупционными преступлениями являются взяточничество, коммерческий подкуп с использованием служебного положения. Это первое.

Второе, принципиальное замечание: почему надо "на берегу" договариваться о терминологии? Для наглядности привели красивый пример с самолетом, о сохранности имущества, что это огромная проблема. Мы все знаем (не буду ликбез проводить) по поводу статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса, в которую включили отчасти механизмы сохранности определенного скоропортящегося имущества ... Очевидно, возможно было бы разработать предложения о внесении изменений в статью 82, а также в некоторые нормативные документы, которые бы регламентировали сам процесс сохранности такого крупногабаритного имущества. Но этот вопрос напрямую не связан с темой сегодняшнего форума.

Следующий вопрос. Вот поднимали вопрос по поводу "на берегу договоримся", о Федеральном законе "О банках и банковской деятельности". Очевидно, что статью 857 Гражданского кодекса никто не отменял, но также мы знаем, что статья 26 закона о банковской деятельности некоторым образом идет вразрез с ней. Я хотел бы обратить внимание наших практических работников на то, что вопрос не в том, какие сведения в справке должны указываться для получения той или иной информации, а в том, что статья 26... Извините, я был в отпуске, не знал, что Президентом недавно подписаны дополнения и изменения в эту статью закона. Но, очевидно, как раньше это было, она предоставляла возможность оперативным работникам, в том числе по налоговым преступлениям, получать справки, БИК, ИНН и так далее, которые они запрашивали у коммерческих кредитных организаций. Поэтому давайте проясним: о механизме или о терминологии говорим?

Еще вопрос по поводу терминологии. Я поддерживаю совершенно, сегодня уже дважды обратили внимание... В отношении критики кратных штрафов за взяточничество. Я хочу как раз сказать, давайте посмотрим практику применения, а не будем критиковать президентский законопроект, инициативу. Не так она плоха, президентская инициатива.

И переходя уже к проекту Рекомендаций, я хотел бы просто обратить внимание организаторов, чтобы каждое предложение, которое наше собрание предлагает включить пунктом в Рекомендации "круглого стола", основывалось на эмпирической базе.

Пункт 1, в нем говорится об изменениях в статьи 104.1—104.3 Уголовного кодекса. Во-первых, мы не знаем, что такое коррупционное преступление, а уже предлагаем ввести обязанность применять конфискацию имущества, полученного от совершения любых коррупционных преступлений. А перед этим предложение: "имущество подлежит конфискации, если оно было передано на безвозмездной основе или продано". Давайте действительно гражданско-правовые институты не скрещивать с уголовно-процессуальными институтами. Или пункт 4. Существует ли в уголовном процессе какой-то государственный орган, наделенный правом принимать решение о конфискации имущества? В уголовно-процессуальном законодательстве, в уголовно-процессуальных отношениях никакой государственный орган на сегодняшний день этими полномочиями не наделен.

И поэтому надо, я еще раз обращаю внимание, "на берегу" договариваться, о чем мы будем разговаривать. Спасибо.

А.И. Александров. Кто-нибудь еще хочет выступить?

Пожалуйста.

А.А. Матвеева, доцент юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Я постараюсь очень кратко. У меня, скорее, даже ремарка. Здесь прозвучала таким лейтмотивом идея об изменении правового статуса института конфискации имущества и перевода его в разряд уголовных наказаний.

Если мы вспомним историю, действительно в 2003 году конфискация имущества ушла из Уголовного кодекса полностью. Тогда научное сообщество очень громко заявляло по этому поводу, начиная от открытых писем Президен-

ту, которые были подписаны ведущими профессорами и докторами, заведующими кафедрами, заканчивая всеми конференциями, которые проводились по этому вопросу. И в 2006 году конфискация появилась в Уголовном кодексе, но уже в виде иной меры уголовно-правового характера.

И мне кажется, что сегодня решение о том, что конфискация должна опять стать уголовным наказанием, несколько спорно. Чем плоха мера конфискации на сегодняшний день? Она в принципе обладает той же репрессивной силой. Другое дело, что не прописан механизм ее применения.

Здесь уже говорилось о том, что очень спорен и недостаточно широк круг преступлений, за которые она может назначаться. Там нет не только статьи 159 "Мошенничество", там нет всех преступлений против собственности, а среди них есть статья 160 "Присвоение или растрата" и некоторые другие. Но, самое главное, на сегодняшний день из Уголовного кодекса, из Уголовно-процессуального кодекса не явствует: это право или это обязанность применить эту меру — конфискацию имущества.

И еще один момент. На сегодняшний день все-таки у нас существуют многократные штрафы. Уголовное законодательство других стран знает такую меру наказания. В частности, Уголовный кодекс Киргизии предусматривает такое наказание. Правда, там совсем другая кратность: тройной айып. Есть такое наказание за имущественные преступления.

Мне кажется, что предложение о том, что конфискация должна стать уголовным наказанием, еще недостаточно продумано. Раньше мы говорили, что оно было неверно, а сегодня, мне кажется, нужно подождать с изменением этого статуса и посмотреть, как будут действовать многократные штрафы, потому что я слабо себе представляю сочетание конфискации имущества и многократных штрафов.

Но если принимается все-таки такое решение (здесь большинство выступило за изменение), тогда нужно изменить пункт 1 в Рекомендациях, потому что там говорится об изменениях статей 104.1—104.3, а они все-таки оставляют конфискацию имущества в качестве иных мер уголовно-правового характера. Благодарю за внимание.

А.И. Александров. Спасибо.

Если вы не возражаете, будем заканчивать нашу работу.

Совершенно очевидно, что обсуждаемая тема актуальная и очень объемная, и нам нужно будет еще к ней вернуться с позиции анализа состояния уголовной политики в Российской Федерации, проанализировать все вопросы и принять решение.

Мы заинтересованы в том, чтобы ученые и эксперты как можно основательнее еще раз проанализировали ситуацию и дали свои рекомендации.

Мы будем вам благодарны, если вы представите нам ваши предложения в письменном виде.

Спасибо всем за участие в заседании нашего "круглого стола"! Всего доброго!

**Таблица предложений участников "круглого стола" на тему
"О совершенствовании правового регулирования возмещения ущерба
от коррупционных преступлений и правонарушений
(включая развитие института конфискации)",
состоявшегося 8 декабря 2011 года***

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
1.	К.В. Сурков, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, доктор юридических наук, профессор	<p>...В разработанных в те годы (начиная с 1990-х годов. — <i>Примеч. сост.</i>) проектах комплексных межотраслевых законов... предлагалась детальная система норм, посвященных регулированию возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. В ней преобладали нормы прямого действия, сочетающиеся с бланкетными нормами.</p> <p>В настоящее время для повышения эффективности деятельности по минимизации и ликвидации последствий коррупционных деяний требуется совершенствование всей нормативно-правовой базы, регулирующей эти отношения, включая Федеральный закон "О противодействии коррупции" и соответствующие правовые акты отраслевого законодательства. Решение обсуждаемых проблем не должно ограничиваться только совершенствованием названного закона или фрагментарными... поправками в другие законы. Необходимы комплексный подход и создание новых правовых институтов. Поэтому первый из проблемных вопросов — это выбор оптимальной формы</p>	<p>Дополнить Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" статьей, фиксирующей состав системы мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Состав системы указанных мер изложить в форме перечня институтов гражданского, уголовного, административного и других отраслей законодательства, подлежащих применению в целях возмещения вреда от коррупционных преступлений и уголовно-наказуемых коррупционных правонарушений. При этом учесть правовые решения, примененные в ранее внесенных в Государственную Думу проектах федеральных законов о борьбе с коррупцией (№ 99097368-2 "О борьбе с коррупцией", № 216592-3 "Основы законодательства об антикоррупционной политике" и других).</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
2.		<p>правовой регламентации мер по возмещению вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. Необходимо ли дополнить действующий Федеральный закон "О противодействии коррупции" отдельной статьей, фиксирующей состав системы мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений? Какой по содержанию должны быть эта статья? Как нормы этой статьи должны быть связаны с родственными нормами гражданского, уголовного, административного и иного законодательства?</p>	<p>Установить в УК РФ и УПК РФ обязательность выявления и конфискации имущества, когда оно было приобретено в результате совершения преступления либо приобретено на средства, полученные от реализации имущества, полученного в результате совершения преступления.</p>
3.		<p>Уголовное законодательство не предусматривает обязательности конфискации имущества, и суд формально не обязан применять конфискацию имущества в тех случаях, когда оно приобретено в результате совершения преступления, то есть конфискация носит необязательный характер, что не вполне соответствует той цели, которая была заявлена при внесении в 2006 году в Уголовный кодекс новой главы 15.1 "Конфискация имущества".</p>	<p>Проработать вопрос о возможности при определенных условиях конфискации принадлежащего третьим лицам имущества, с использованием которого было совершено преступление.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
4.		<p>Специалисты высказывают мнение о значительной неполноте перечня конфискационных преступлений, закрепленного в статье 104.1 Уголовного кодекса, и о необходимости его дополнить за счет составов, связанных с коррупцией. Полагаю, что в него могли бы быть включены, в частности, такие составы, как мошенничество (статья 159 Уголовного кодекса), присвоение или растрата (статья 160 Уголовного кодекса), легализация и отмывание денежных средств или иного имущества, приобретенного другими лицами или преступным путем (статьи 174 и 174.1 Уголовного кодекса), и, безусловно, дача взятки (статья 291 Уголовного кодекса).</p>	<p>Дополнить перечень составов преступлений, закрепленный в пункте "а" части первой статьи 104.1 УК РФ, имущество, полученное в результате совершения которых может быть конфисковано, следующими составами преступлений: мошенничество (статья 159), присвоение или растрата (статья 160), легализация и отмывание денежных средств или иного имущества, приобретенного другими лицами или преступным путем (статьи 174 и 174.1), дача взятки (статья 291).</p>
5.		<p>В последнее время предлагаются разные направления развития института конфискации, в частности, введение в законодательство Российской Федерации института конфискации "in rem", при котором бремя доказывания законности приобретения имущества ложится на его собственника при наличии обоснованного положения о незаконном происхождении этого имущества. Такая рекомендация дана Группой государств против коррупции (ГРЕКО).</p> <p>Ответы на эти вопросы должны выработаться с учетом принципиально важного предложения о введении в российский законодательство норм, реализующих требования статьи 20 Конвенции ООН против коррупции, о необходимости которых сегодня заявляют многие специалисты, эксперты и политики. Статья 20 этой</p>	<p>Ввести в законодательство Российской Федерации:</p> <p>институт конфискации "in rem", при котором бремя доказывания законности приобретения имущества ложится на его собственника при наличии обоснованного предположения о незаконном происхождении этого имущества;</p> <p>уголовную ответственность лица, замещающего государственную должность, должность, муниципальную должность, должность государственной службы или должность муниципальной службы, за умышленное незаконное обогащение, то есть значительное увеличение его активов, превышающее его законные доходы за определенный период, которое оно не может разумным образом обосновать.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
6.		<p>Предлагается возможном установление ответственности публичного должностного лица за уклонение от указания в декларации сведений о его имуществе, денежных средств и других активов, стоимость которых значительно превышает его законные доходы, если это лицо не смогло разумным образом обосновать их законное происхождение.</p> <p>Заслуживает внимания близкое по содержанию предложение Министерства внутренних дел об установлении уголовной ответственности публичного должностного лица за неуказание им в декларации об имуществе того имущества, включая денежные суммы, в отношении которого не имеется обоснования его законного происхождения. Такую норму можно сформулировать с учетом имеющихся в Уголовном кодексе норм об уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов.</p>	<p>Рассмотреть вопрос об установлении ответственности публичного должностного лица за уклонение от указания в декларации сведений о его имуществе, денежных средствах и других активах, стоимость которых значительно превышает его законные доходы, если это лицо не смогло должным образом (указанным в законе) обосновать их законное происхождение.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
7.		<p>Заслуживает... поддержки предложение представителя Следственного комитета, который считает, что для минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений следует криминализовать такие составы, как неправомерное присвоение и нецелевое использование имущества публичным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, подкуп иностранных должностных лиц, подкуп иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.</p>	<p>Рассмотреть вопрос о совершенствовании норм уголовного законодательства в части ответственности за неправомерное присвоение и нецелевое использование имущества публичным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.</p>
8.		<p>Предметом обсуждения может быть также совершенствование процедуры признания незаконными нормативно-правовых актов и решений, изданных или принятых органами власти вследствие совершения коррупционного правонарушения.</p>	<p>Разработать проект федерального закона, направленного на совершенствование процедуры отмены, признания недействительными, аннулирования решений государственных органов, органов местного самоуправления, принятых в результате (и в целях) совершения коррупционных правонарушений.</p>
9.		<p>Представляет интерес совершенствование регламентации мер по восстановлению нарушенных прав, по возмещению вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате совершения коррупционных правонарушений. Например, необходимо ли в антикоррупционном законодательстве предусмотреть положения о том, что физические и юридические лица, права которых нарушены в результате совершения коррупционного правонарушения и которым был причинен имущественный или нематериальный вред, имеют право на</p>	<p>Рассмотреть комплекс мер, учитывающих специфику коррупционных правонарушений и их последствий, по восстановлению нарушенных прав, по возмещению вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате совершения коррупционных правонарушений.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
10.	В.А. Макаров, руководитель отдела по контролю за расследованием коррупционных преступлений Следственного комитета Российской Федерации	<p>восстановление своих нарушенных прав и на возмещение убытков и вреда?</p> <p>В настоящее время у следователя отсутствует право на ознакомление с материалами оперативно-розыскной деятельности (ОРД), осуществляемой по находящемуся в производстве этого следователя делу. Необходимость этого полномочия... призвана существенно повысить качество расследования. Следственной практикой и практикой Следственного комитета уже подтверждено, что оперативные службы, осуществляя свою деятельность, могут не увидеть процессуальную значимость некоторых фактов. Между тем их ценность для следователя может быть очень высока. Так было при расследовании уголовного дела, возбужденного следственным управлением... Ряд материалов ОРД был уничтожен. По нашему мнению, он мог бы быть весьма полезен при доказывании. Кроме того, такое полномочие следователя сократит коррупционную составляющую в деятельности нечестоплотных должностных лиц, осуществляющих ОРД.</p>	<p>Проработать вопрос о целесообразности установления в законодательстве процедуры и допустимых пределов ознакомления следователя с материалами оперативно-розыскной деятельности.</p> <p>Разработать предложения, направленные на предотвращение необоснованного, в том числе обусловленного коррупционной заинтересованностью лиц, осуществляющих ОРД, уничтожения материалов оперативно-розыскной деятельности, которые могут иметь существенное значение для расследования уголовных дел и доказывания по уголовным делам.</p>
11.		<p>Полагаем, что имеющиеся формулировки статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса, устанавливающие преюдициальное значение в уголовном процессе решений суда не только по уголовным делам, но и по всем иным, упрощают совершение корыстных преступлений, особенно коррупционных и рейдерства, и существенно усложняют работу следователя. Необходимо</p>	<p>Исключить из статьи 90 УПК РФ норму о преюдициальном значении решения суда, принятого в рамках гражданского, арбитражного и административного судопроизводства при рассмотрении уголовных дел, связанных с совершением корыстных преступлений, сопряженных с завладением имуществом.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>исключить из данной нормы положение преюдициального значения решения суда, принятого в рамках гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Наличие судебного решения является необходимым элементом рейдерского захвата имущества. Для получения соответствующего судебного акта рейдеры или представляют фальсифицированные документы в суд, или используют коррупционные схемы, добиваются вынесения судьей заведомо неправосудного решения.</p>	
12.		<p>В настоящее время следственные органы даже в случае достоверного установления в ходе расследования дела того, что решение принято на основании фальсифицированных доказательств, не могут выступить с инициативой о его отмене.</p>	<p>Наделить следственные органы правом обращения в суд с представлением об отмене решения государственного органа или иной уполномоченной организации, связанного с признанием, регистрацией, передачей права на определенное имущество, в случае достоверного установления в ходе расследования дела факта, что решение принято на основании фальсифицированных доказательств.</p>
13.		<p>Требует изменений статья 115 Уголовно-процессуального кодекса, не позволяющая арестовывать имущество в отсутствие подозреваемого и обвиняемого.</p>	<p>Внести изменения в статью 115 УПК РФ, направленные на предоставление возможности арестовывать имущество в отсутствие подозреваемого и обвиняемого.</p>
14.		<p>Безусловно, введение кратных штрафов негативно сказывается на экономической основе коррупционера, но его больше пугает перспектива помещения в камеру.</p>	<p>Внести изменение в УК РФ, направленные на исключение возможности назначения условного наказания, не связанного с лишением свободы, за совершение</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>Действующая санкция статьи 290 Уголовного кодекса позволяет коррупционеру избежать тюремного срока, и этому уже есть многочисленные примеры.</p> <p>Полагаем, что коррупционер, помимо штрафа, должен приговариваться к реальному лишению свободы. Санкции должны быть эффективными, соразмерными и оказывать сдерживающее воздействие, это одно из требований Конвенции ООН против коррупции.</p>	<p>предуплений, предусмотренных статьями 290, 291 и 290.1 УК РФ в особо крупном размере, а также частью третьей статьи 285.3.</p>
15.		<p>Предлагаем предусмотреть в санкциях коррупционных преступлений в качестве наказания конфискацию имущества. Нынешнее отнесение конфискации к иным мерам уголовно-правового характера не позволяет эффективно использовать этот инструмент для восстановления социальной справедливости, возврата наворованного государству и обществу.</p> <p>Например, статья 104.1 Уголовного кодекса. В перечне преступлений, за совершение которых у лица может быть конфисковано имущество... отсутствует мошенничество (статья 159 Уголовного кодекса), в связи с чем всецело поддерживаем инициативу о включении и расширении перечня составов преступлений, при назначении наказания за которые применяется конфискация.</p> <p>Учитывая, что коррупционеры в своем большинстве не являются крупными собственниками и имеют скромные зарплаты, предлагается предусмотреть возможность конфискации у них</p>	<p>Установить конфискацию в качестве дополнительной меры наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления в сфере экономики (раздел VIII УК РФ), преступления против общественной безопасности (раздел IX УК РФ), преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ), преступления против правосудия (глава 31 УК РФ).</p>
16.			<p>Проработать вопрос о возможности конфискации у лица, привлеченного к уголовной ответственности за совершение преступления коррупционного</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
17.		<p>не только имущества, находящегося в собственности, но и того, которым они фактически владеют и пользуются на постоянной основе.</p> <p>...предлагается законодательно наделить прокурора полномочием подавать исковое заявление в рамках гражданского судопроизводства об истребовании и материальных ценностей, не соответствующих полученному им доходу в связи с занимаемой должностью.</p>	<p>характера, не только имущества, находящегося в его собственности, но также имущества, которым он фактически владеет и пользуется на безвозмездной постоянной основе.</p> <p>Установить обязанность прокурора подавать исковое заявление в рамках гражданского судопроизводства об истребовании у осужденного за совершение коррупционных преступлений имущества и материальных ценностей, не соответствующих полученному им на законных основаниях доходу.</p>
18.		<p>Что касается конфискации, мы, естественно, выступаем за ее применение именно как наказание. Коррупционер или корыстный преступник должен знать, что он будет лишен всех благ, останется с тумбочкой, столом и стулом и в маленькой квартирке. Только неотвратимость такой перспективы остановит корыстного преступника, если он знает, что лишится всего, потому что основной его мотив — получение дохода. Это должно быть именно наказание, санкция в качестве дополнительного наказания. То, что сейчас закреплено в законодательстве, — конфискация как иная мера уголовного характера, это как мертвому припарка.</p>	<p>Установить конфискацию в качестве дополнительной меры наказания за преступления коррупционного характера.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
19.	Е.Г. Тарло, член Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества	<p>Я... поддерживаю полностью конфискацию "in rem", и нужно немедленно положительно решить вопрос со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции и снять тем самым внутреннюю критику и международную критику.</p> <p>Речь идет о реальных, существенных материальных благах. Это могут быть и большие состояния, в том числе дома, недвижимость, драгоценности и так далее, происхождение которых лицо не может объяснить. При таком понимании конфискации я однозначно поддерживаю ее немедленное введение в наш Уголовный кодекс по всем статьям коррупционной направленности, и, может быть, вообще по всем экономическим преступлениям, целью которых является именно завладение имуществом, включая статью 159 и, безусловно, налоговые и другие преступления экономического характера.</p> <p>Лицо должно объяснить законность происхождения своего имущества. Это не означает, что мы хотим позволить лицам, совершившим коррупционные преступления, у которых имеется другое, законно приобретенное имущество, на законных основаниях пользоваться им в любом случае. В отношении такого имущества применяются возмещение ущерба от преступления, если этот ущерб не возмещен другим способом, и многократные штрафы, то есть это имущество может быть изъято, но по другим основаниям.</p>	<p>Установить в законодательстве Российской Федерации институт конфискации имущества, в отношении которого собственник не смог предоставить доказательства его приобретения на законных полученных средства (институт конфискации "in rem").</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>...в отношении обязанности публичных должностных лиц объяснить происхождение своего имущества. Во-первых, у нас это на самом деле уже в определенной форме присутствует. Я думаю, что нужна норма в законе, согласно которой если лицо не может объяснить законность происхождения своего имущества вообще без совершения преступления, то оно изымается в казну государства.... Этот порядок должен распространяться не только на публичных должностных лиц, но и на всех сотрудников всех правоохранительных органов и судей.</p>	
20.		<p>То же самое в отношении сотрудников правоохранительных органов. Они должны объяснить происхождение своего имущества, потому что если у нас те, кто борется с коррупцией, кто на острие борьбы с коррупцией, не будут сами чисты абсолютно, то у нас будут и выборочное правосудие, и казачьи дела, и коррупция в самом ядре противодействия коррупции.</p> <p>Как этому противодействовать? Я считаю, что у нас Конституция дает ответ на этот вопрос: разделение властей, парламентский контроль... У нас есть действующая статья 20 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", парламентский контроль за оперативно-розыскной деятельностью. Я не говорю про контроль за конкретным делом каким-то, этого не нужно. Но контроль за тем,</p>	<p>Разработать проект федерального закона, направленный на установление процедуры осуществления Федеральным Собранием Российской Федерации контроля за оперативно-розыскной деятельностью на статье 20 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности". При этом целесообразно использовать опыт развитых демократических государств, в которых действуют парламентские комитеты, комиссии, наделенные полномочием осуществлять контроль по установленной законом процедуре за осуществлением расследования определенного круга коррупционных преступлений.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
21.		<p>как, какими методами, в каких интересах проводятся оперативно-розыскные действия по определённому кругу дел, очерченному по определенным критериям, — такой мониторинг правоприменения мы вправе осуществлять.</p> <p>Для того чтобы такого не было, должен быть парламентский контроль, и он должен иметь некое институциональное содержание, то есть должен быть комитет, на который будет возложен контроль не за низким уровнем, не за конкретными делами, а за сообщениями о коррупции руководства правоохранительных органов и судей.</p>	
		<p>Что означает отсутствие у следователя возможности ознакомиться с материалами? Это означает, что оперативный сотрудник сам лично определяет пределы дозволенного, кого хочет, он может вывести из подозрения, а кого хочет, ввести. То есть мы снижаем уровень правосудия до уровня... лейтенанта милиции или старшего лейтенанта, который сам уже казнит и милует.</p> <p>...предлагаю установить норму... что сотрудники оперативных служб обязаны ознакомиться со всеми материалами следователя, именно со всеми, может быть, за исключением специально оговоренных в законе и по процедуре, минимизирующей возможность злоупотребления этим правом. А если судья посчитает нужным ознакомиться с более расширенными материалами, когда идет судебная проверка материалов, то также необходимо предусмотреть такие правовые возможности.</p>	<p>Проработать вопрос о целесообразности установления в законодательстве процедуры и допустимых пределов ознакомления следователя и судьи с материалами оперативно-розыскной деятельности, предусмотрев при этом меры, направленные на предотвращение злоупотреблений этим правом.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
22.	В.В. Астагин, проректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации	<p>О механизмах возмещения вреда за коррупцию можно говорить только в том случае, когда мы имеем четкое определение понятия "коррупционное правонарушение". В настоящее время мы имеем достаточно емкое понятие коррупции, которое определено в статье 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" и выделено так лукаво через указание ряда деяний, которые определены уже в Уголовном кодексе Российской Федерации, — дача, получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями.</p> <p>...мы... понимаем, что основной ущерб от коррупции возникает вовсе не от очевидных преступлений, взяточничества либо коммерческого подкупа, а от иных коррупционных проявлений, которые, может быть, даже детерминированы неурегулированным конфликтом интересов.</p>	<p>Рассмотреть вопросы о необходимости уточнения в Федеральном законе "О противодействии коррупции" определения понятия "коррупция" с учетом международных договоров по вопросам противодействия коррупции, а также о закреплении определений понятий "коррупционное правонарушение" и "коррупционное преступление".</p>
23.		<p>...приходится констатировать, что гражданско-правовые механизмы защиты прав лиц, потерпевших от коррупции, в исковом производстве сейчас не работают, и здесь кроются самые коварные риски невозможности использования мер такой защиты. По большому счету коррупционных преступлений пострадавшей стороной выступает государство в лице бюджетных организаций, в лице государственной власти.</p> <p>И здесь непривычна в силу отсутствия, наверное, какой-то правовой ментальности, в силу отсутствия правовой культуры ситуация, когда</p>	<p>Разработать проект федерального закона, направленного на создание возможностей эффективного применения в исковом производстве гражданско-правовых механизмов защиты прав лиц, потерпевших от коррупции.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>одновременно и истцом, и ответчиком будут выступать представители госорганов по отношению друг к другу. И в тех случаях, когда потенциальным истцом выступают частные лица, физические или юридические, пострадавшие от коррупции, которые имеют возникший ущерб от коррупции и могут даже расчитать улучшенную выгоду, они сталкиваются с другой проблемой. Они сталкиваются с тем, что невозможно предъявить исковые требования в гражданском судопроизводстве в силу того, что реальный ущерб либо мал, либо не установлен в судебном порядке. Да и не во всех случаях установленным оказывается факт совершения преступления. И, соответственно, в такой ситуации не возникает предпосылок к исковому производству.</p> <p>...действенные механизмы гражданско-правовой ответственности за коррупцию могли бы складываться в контексте коррупционного гражданско-правового деликта в связи с оспариванием сделок, контрактов.</p>	<p>Внести изменения в УПК РФ, направленные на расширение возможного предмета гражданского иска в уголовном процессе, включая возможность требования о признании сделки недействительной.</p>
		<p>Однако в процессуальном законодательстве предмет гражданского иска в уголовном процессе очень сужен. Требования о признании сделки недействительной не могут выступать предметом гражданского иска в уголовном процессе. В связи с этим нужно изменить Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.</p>	

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
24.		<p>...вносится представление по устранению причин и условий, которые способствуют коррупционным правонарушениям. Так вот, это тоже проблема Уголовно-процессуального кодекса, потому что в настоящее время это не является обязанностью следователя, то есть он может это делать, а может и не делать. Я думаю, что нужно установить все-таки обязательный порядок таких представлений.</p>	<p>Внести изменения в УПК РФ, направленные на установление обязанности следователя вносить представление по устранению причин и условий, которые способствуют коррупционным правонарушениям.</p>
25.		<p>Третья проблема касается сверки административно-правовых и уголовно-правовых подходов к вопросу о возмещении ущерба от коррупции. Штраф как мера наказания за два преступления — взяточничество и коммерческий подкуп. Я думаю, что высоки риски того, что штрафы могут в данном случае подменить инструменты гражданско-правовой ответственности виновного, потому что установление кратных штрафов за взятки очень сильно конкурирует с цивилистическим подходом к противодействию коррупции.</p> <p>Но такая конкуренция недопустима, и штрафы за взятки, и иски по возмещению вреда, возникшего в результате коррупционных преступлений, должны быть самостоятельными мерами, не должны сливаться в одну и быть похожими друг на друга. Иначе разницу между уголовно-правовым и гражданско-правовым подходами в противодействии коррупции мы не увидим и, более того, мы можем утратить смысл в гражданско-правовой ответственности за коррупцию.</p>	<p>Внести в статьи УК РФ, содержащие кратные штрафы в качестве наказания за совершение коррупционных преступлений, изменения, направленные на установление обязательного наказания в виде лишения свободы, не допускающего назначения альтернативного наказания в виде одного лишь кратного штрафа.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
26.		<p>В законодательном плане механизмы гражданской ответственности можно только подкорректировать, потому что основы этого механизма есть и они заключены как в общих, так и в специальных нормах Гражданского кодекса Российской Федерации.</p> <p>Если говорить об общих нормах, то это статья 16 Гражданского кодекса, устанавливающая, что убытки, которые причинены гражданам, юридическим лицам в результате незаконного действия или бездействия государственных органов, муниципальных образований, их должностных лиц, возмещаются за счет соответствующей казны: либо Российской Федерации, либо субъекта Российской Федерации, либо муниципального образования. А вот обстоятельства наступления гражданско-правовой ответственности конкретизируются в специальной норме статьи 1069 "Ответственность за вред, причиненный государственным органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами".</p>	<p>Внести уточнения в статьи ГК РФ, устанавливающие механизмы гражданской-ско-правовой ответственности в случае причинения гражданам, юридическим лицам вреда в результате незаконного действия или бездействия государственных органов, муниципальных образований, их должностных лиц (ст. 1069 и др. ГК РФ).</p>
27.		<p>...каких-либо исключительных мер не требуется для полного использования возможностей гражданско-правовых мер для осуществления ответственности за коррупцию. Требуется другое — просто готовность судебной национальной системы к квалифицированному рассмотрению гражданско-правовых дел о коррупции и установлению широких возможностей предъявления гражданских исков в уголовном процессе.</p>	<p>Внести в содержание учебных программ юридических высших учебных заведений, а также юридических факультетов высших учебных заведений, готовящих преподавателей, изменения, направленные на изучение и освоение возможностей использования гражданско-правовых мер для осуществления ответственности за коррупцию.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
28.	С.К. Илий, ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации	<p>На мой взгляд и на взгляд многих моих коллег... вполне возможно вернуться к ранее действующей практике конфискации имущества в качестве дополнительного наказания.</p> <p>...статья 31 Конвенции ООН против коррупции предусматривает, что каждое государство, ратифицирующее Конвенцию, в том числе и Россия, принимает в рамках его внутренней правовой системы такие в максимальной степени возможные меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущества, оборудования и других средств, использованных или предназначенных для использования при совершении коррупционных преступлений.</p> <p>Причем если доходы от коррупционных преступлений были преобразованы, частично или полностью, в другое имущество, то в отношении такого имущества также применяется конфискация. Конфискация должна подлежать и прибыль, полученная от использования доходов или имущества, приобретенных в результате коррупционной деятельности.</p> <p>...анализ отечественного законодательства, предусматривающего возможность конфискации имущества, позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени в России не приняты все возможные меры по конфискации имущества коррупционеров.</p>	<p>Во исполнение статьи 31 Конвенции ООН против коррупции разработать проект федерального закона, направленного на установление в максимальной степени возможных в рамках правовой системы Российской Федерации мер, необходимых для обеспечения возможности конфискации доходов от коррупционных преступлений или имущества коррупционера, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущества, оборудования и других средств, использованных или предназначенных для использования при совершении коррупционных преступлений.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
29.		<p>...считаю, что конфискация имущества как вид уголовного наказания является наиболее эффективной мерой противodelействия коррупции.</p> <p>Для развития института конфискации имущества необходимо внести изменения в статьи 44, 52 и другие Уголовного кодекса, а также некоторые изменения в уголовно-процессуальное законодательство, эти изменения относительно небольшие по объему.</p> <p>Кроме того, необходимо будет внести изменения в Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115 "О противodelействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", направленным на установление возможности правоохранительных органов в случаях, когда у них имеются обоснованные подозрения о наличии у какого-либо лица доходов, полученных от коррупционных преступлений, приостанавливать любые финансовые операции с такими средствами.</p>	<p>Установить в уголовном законодательстве Российской Федерации институт конфискации имущества в качестве дополнительного наказания за совершение коррупционных преступлений.</p> <p>Внести изменения в Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115 "О противodelействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", направленные на установление возможности правоохранительных органов в случаях, когда у них имеются обоснованные подозрения о наличии у какого-либо лица доходов, полученных от коррупционных преступлений, приостанавливать любые финансовые операции с такими средствами.</p>
30.	С.Н. Мовчан, аудитор Счетной палаты Российской Федерации	<p>Звучит предложение о возложении на публичных должностных лиц обязанности обоснования разумным образом значительного увеличения их активов, превышающих их законные доходы, как это следует из статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Но для начала необходимо, кроме всего прочего, сформулировать, что означает применительно к российскому законодательству такое "обоснование разумным образом". Мы здесь в большинстве своем юристы и понимаем, что... если указанные нормы будут приняты, то в судебных процессах адвокаты, которые защищают или представляют</p>	<p>При установлении в законодательстве Российской Федерации института конфискации, при котором бремя доказывания законности приобретения имущества ложится на его собственника (при наличии обоснованного предположения о незаконном происхождении этого имущества), необходимо сформулировать критерии применительно к российскому законодательству "обоснования разумным образом" законности получения средств, на которые было приобретено имущество.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
31.		<p>интересы одной из сторон в суде, будут по этому поводу говорить, если формулировки нечеткие, что представленные обоснование разумно, а сомнения трактуются в пользу гражданина. Поэтому я думаю, что в дальнейшем при работе в этом направлении нужно будет такое понятие и критерии соответствующие ввести.</p> <p>...о введении конфискации "in rem". Не получится ли у нас так, что (следствие в определенной степени у нас перегружено большим количеством дел, в том числе очень тяжело доказываемыми делами) следователи будут уstraняться от поиска доказательств и, условно говоря, эти дела будут у нас уходить на процедуру, при которой сам гражданин должен доказать законность приобретения имущества? Поэтому я считаю, что здесь необходимо достаточно детально прописать механизм возбуждения судебного иска в отношении такого имущества, а не конкретного лица.</p>	<p>При введении в законодательство Российской Федерации института конфискации "in rem" следует с необходимой степенью детальности прописать механизм возбуждения судебного иска в отношении такого имущества.</p>
32.	Р.В. Жубрин, ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации	<p>В условиях такой распространенной транснациональной преступности актуальным становится вопрос возврата этих незаконно вывезенных денежных средств.</p> <p>В большинстве случаев возврат преступных доходов осуществляется в рамках уголовного процесса.</p> <p>...Однако если в рамках дела предъявлен гражданский иск, то для решения задач обеспечения иска используются возможности уголовного процесса.</p>	<p>Установить в УПК РФ обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, банков, которым причинен ущерб совершением преступного деяния, поддерживать деятельность правоохранительных органов путем предъявления гражданского иска в рамках уголовного процесса.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
33.		<p>.... проблема заключается в том, что потерявшие очень часто не поддерживают деятельность правоохранительных органов. Это заметно как со стороны банковских структур, которые, допустим, являются потерпевшими в связи с мошенничеством, связанным с кредитами, так и со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые могут просто отказаться от предъявления исковых требований. В этих условиях прокуратура лишается всяких возможностей поддерживать иск, потому что такие полномочия ей не предоставлены.</p>	
		<p>Несмотря на расприграниченность практики криминального вывоза капитала, следователи не всегда обращаются к иностранным государствам за правовой помощью с целью установления и ареста денежных средств, полученных преступным путем. Потому что, допустим, для Управления внутренних дел Кипра или, например, по факту вывоза денежных средств куда-нибудь в Соединенные Штаты Америки. Здесь необходимы выходы уже на федеральный уровень и соответствующая организация работы.</p>	<p>Правоохранительным органам (МВД России, Следственному комитету Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, ФСБ России и др.) разработать порядок взаимодействия территориальных органов правоохранительных органов с соответствующими федеральными органами по вопросам организации обращения при расследовании уголовного дела к иностранным государствам за правовой помощью с целью установления и ареста денежных средств, полученных преступным путем.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
34.		<p>Информация о вывозе денежных средств за рубеж, предоставляемая Росфинмониторингом России по запросам правоохранительных органов, не всегда содержит исчерпывающие сведения о совершённых сделках и финансовых операциях, новых владельцев имущества. А зачастую те материалы, которые поступают от Росфинмониторинга, исчезают в недрах органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.</p>	<p>Разработать проект федерального закона, направленного на установление порядка предоставления Росфинмониторингом по запросам правоохранительных органов информации о выводе денежных средств за рубеж, и состава такой информации, включая сведения о совершённых сделках и финансовых операциях, новых владельцах имущества.</p>
35.		<p>Значительные дополнительные трудности для всех стран создает общая проблема — деятельность офшорных компаний. ...данные о деятельности этих офшорных компаний, об их владельцах никому не предоставляются в соответствии с законодательством этих офшорных территорий.</p>	<p>Разработать проект федерального закона, направленного на установление обязательного требования раскрытия информации о владельцах, бенефициарах офшорных компаний, подавших заявку на участие в конкурсах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений.</p>
36.		<p>Например, при установлении обязанности доказывать законность происхождения денежных средств нельзя допустить возможности для злоупотреблений, в том числе для использования этих полномочий в корыстных целях, например, для рейдерских захватов и прочих преступлений. Поэтому считаю, что необходимо эту обязанность — по доказыванию законности происхождения имущества — установить только для четко очерченного круга составов правонарушений. Например, для преступлений, совершённых организованной группой, или связанных с продажей наркотиков, а также для тяжких</p>	<p>В отношении введения в законодательстве Российской Федерации института конфискации "in rem" необходимо обязательно по доказыванию законности происхождения имущества установить только для наиболее общественно опасных правонарушений, например, для преступлений, совершённых организованной группой, или связанных с продажей наркотиков, а также для тяжких и особо тяжких составов коррупционных преступлений, не распространяя на все корыстные преступления.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
37.		<p>и особо тяжелых составов коррупционных преступлений, не распространяя на все преступления, а только на наиболее общественно опасные.</p> <p>Далее — аспект политический. Дело в том, что у нас сейчас имплементируются положения международных конвенций, в частности, одно из таких положений — это наблюдение за деятельностью и счетами публичных иностранных лиц, политиков и иных должностных лиц, занимающих высокие посты в публичных органах власти. Однако конвенции требуют введения данных полномочий по наблюдению, в том числе и за национальными политиками. И вот здесь, казалось бы, исключительно юридический вопрос уже превращается в политический. То есть необходимо обсуждение этой проблемы на самом высоком уровне — проблемы имплементации норм международных договоров.</p>	<p>Вести в законодательство Российской Федерации правовые нормы, обязывающие лиц, замещающих государственные должности, предоставлять сведения о хранящихся на их счетах в зарубежных банках денежных средствах и иных ценностях (драгоценные металлы и т.п.).</p>
38.		<p>Есть предложение наделить также путем имплементации норм конвенций в федеральное законодательство Росфинмониторинг полномочием по приостановлению операций, связанных с легализацией преступных доходов. Можно заимствовать зарубежный опыт, например, опыт Германии, где такая операция приостанавливается на два дня, информация передается в прокуратуру, и прокуратура уже решает: продолжить замораживание этих денежных средств или отменить данное решение. Это, с одной</p>	<p>В целях обеспечения возмещения ущерба от коррупционных преступлений предлагаем установить в законодательстве Российской Федерации право Росфинмониторинга приостанавливать своим решением на 2—3 дня операции, связанные с легализацией преступных доходов, с одновременным обращением в прокуратуру за получением санкции на продление замораживания этих денежных средств (в случае необходимости).</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>стороны, способствует предупреждению возможных злоупотреблений со стороны сотрудников финансовой разведки, с другой — обеспечивает при возбуждении уголовного дела гарантии возмещения ущерба, причиненного преступлением. ...Но зачастую это делается вне правового поля на основании сложившихся взаимоотношений с органами контроля. И если бы в законодательство были включены нормы, позволяющие оперативно осуществлять такую приостановку операций, то мы бы получили очень востребованный механизм для обеспечения возмещения ущерба на первоначальных стадиях расследования преступления. То есть мы бы не давали выводить эти деньги за рубеж.</p>	
39.		<p>Предлагаю в перспективе по аналогии, например, с антирейдерскими следственными группами создать следственно-оперативную группу в составе следователей Следственного комитета, оперативных работников ФСБ, МВД, ФТС, которая занималась бы именно борьбой с незаконным вывозом капитала, полученного, в частности, от коррупционных преступлений.</p>	<p>Рассмотреть вопрос о возможности создания следственно-оперативных групп в составе следователей Следственного комитета, оперативных работников ФСБ, МВД, ФТС, специализирующихся на обеспечении борьбы с незаконным вывозом капитала, полученного, в частности, от коррупционных преступлений.</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
40.	А.И. Александров, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества	...если речь идет о новых законодательных предложениях о конфискации "in rem", то в этом случае она может оказаться фактически нашим казанием за молчание, когда человек не хочет или не может обосновать законность появления у него крупной суммы денег или значительного имущества в нашей стране или за рубежом. Как мы будем доказывать и что мы будем предъявлять в качестве доказательств законности или незаконности приобретения этого имущества или этих денежных средств? Может быть, достаточно будет какого-то объяснения, если человек захочет его дать (скажет, например, что бабушка подарила и умерла) или нужны еще какие-либо доказательства? То есть нам нужно будет выработать конкретные правовые критерии, по которым уполномоченные органы будут разбираться с каждым таким конкретным случаем, перед тем, как фактически имуществом наказывать человека без совершения им преступления.	Выработать конкретные правовые критерии, по которым уполномоченные органы будут определять приемлемость и достаточность предоставляемых лицом документов и других доказательств и объяснений в подтверждение законности получения им средств, на которое было приобретено имущество, которое потенциально может быть конфисковано.
41.	А.И. Долгова, президент Российской криминологической ассоциации, доктор юридических наук	<p>После принятия Федерального закона "О противодействии коррупции" никто не скажет четко, что такое коррупционное правонарушение. Никто. У нас результат действия этого закона какой? Размыто до предела понятие "коррупция" и исчезло понятие "вор" (экономические преступники), абсолютно исчезло.</p> <p>Нам нужно прежде всего понять, что такое коррупция, надо понять, что если мы боремся именно с коррупцией, то должны бороться с двумя сторонами — не только с теми, кто берет,</p>	<p>Установить в Федеральном законе "О противодействии коррупции" определение понятия "коррупция" с учетом международных договоров по вопросам противодействия коррупции, а также определения понятий "коррупционное правонарушение" и "коррупционное преступление".</p> <p>Включить в число основных принципов Национальной стратегии противодействия коррупции (утвержденной Указом Президента Российской Федерации</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>но и с теми, кто дает. И мы должны понять, что вымогательство взятки идет в таком же проценте, в каком и инициативный подкуп, а в половине случаев — это вообще двусторонняя обоюдная сделка. Значит, надо бороться сразу с двумя сторонами. Речь идет о владельцах прежде всего крупных капиталов, которые идут на подкуп чиновников высокого ранга или окружающих их лиц и так далее. Значит, тут или капиталы незаконные, "бешеные", криминальные, или они нелегально выводятся из легального оборота. Потому что никто не показывает ни в какой строке расходов, что он это истратил на коррупцию. А во многих предпринимательских структурах, в банках есть специальные структуры, которые занимаются именно подкупом.</p> <p>Значит, первый вывод: борьба с коррупцией не может быть успешной без одновременной борьбы с экономической, с организованной преступностью, в том числе с так называемой теневой экономикой.</p>	<p>от 13 апреля 2010 года № 460) и закрепленных в ней основных направлений ее реализации соответственно принцип рассмотрения коррупции во взаимосвязи с экономической преступностью, включая теневую экономику, и направление разработки правовых и организационных мер противодействия коррупции во взаимосвязи с теневой экономикой.</p> <p>Внести в Национальный план противодействия коррупции на 2012—2013 годы изменения, корректирующие его положения в направлении обеспечения противодействия коррупции во взаимосвязи с теневой экономикой.</p>
42.		<p>...меры, которые указаны в проекте наших Рекомендаций (замечательный здесь перечень совершенных), должны относиться вообще к преступности в целом. И я бы тут поправила: не "отмена постановлений, принятых незаконно на основе коррупции", а "аннулирование правовых решений" (это другое последствие). Затем здесь указано восстановление морального вреда, а социальный вред? Когда в результате коррупции исчезают целые подразделения, например,</p>	<p>В комплексе правовых институтов возмещения вреда от коррупционных правонарушений установить институт аннулирования решений государственных органов и органов местного самоуправления, принятых в целях и (или) в результате совершения коррупционных правонарушений.</p> <p>Рассмотреть вопрос о необходимости разработки и принятия специальных</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>структура по борьбе с организованной преступностью ликвидируется? Когда увольняются сотрудники и набираются штаты из неквалифицированных сотрудников? Это тоже социальные последствия коррупции, значит, их тоже надо как-то преодолеть. И, конечно, надо это решать не только в рамках внесения изменений в закон, а более широко ставить вопрос.</p> <p>Как ведется борьба с незаконным обогащением в странах, в которых эффективно борются с коррупцией? Когда я была в Соединенных Штатах Америки, разговаривала с федеральным маршалом в Чикаго. Он сказал, сто одна из его функций, появившихся в начале 80-х годов, — это борьба с незаконным обогащением. Я спрашиваю: "Что вам надо, решение суда, постановление аггорнея, прокурора? Что вам надо для этого?" — "Ничего! Когда я узнаю по своим каналам, что у человека дом или крупная сумма на счете, то вызываю и спрашиваю, откуда он взял?" Даю месяц, чтобы человек принес документы. Если нет документов, то маршал начинает процесс по конфискации этого имущества.</p>	<p>правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции</p> <p>ционному поражению подразделений правоохранительных и других государственных органов и органов местного самоуправления, проявляющемуся, в частности, в виде круговой поруки и ведущему к моральной и профессиональной деградации целых подразделений государственных органов.</p> <p>Использовать опыт США по борьбе с незаконным обогащением.</p>
43.	А.Ю. Рябцев, заместитель начальника Управления по борьбе с коррупцией МВД России	<p>...статья 73 Уголовно-процессуального кодекса прямо включает в число "обстоятельств, подлежащих доказыванию, обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 Уголовного кодекса, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества..." И мы не говорим о том,</p>	<p>Внести в статью 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" нормы, регламентирующие содержание справки об операциях и счетах, представляемой кредитными учреждениями по мотивированному запросу уполномоченных субъектов оперативно-розыскной деятельности, предусмотрев при этом</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>насколько нам сложно доказывать, что именно это имущество получено в результате коррупционного преступления.</p> <p>Сегодня есть совершенно конкретные проблемы, которые создают препятствия правоохранительным органам в получении этой информации, получении этих доказательств, которые позволяют нам создать условия для возможной конфискации этого имущества. В частности, на наш взгляд, отсутствует четкая регламентация содержания справки об операциях и счетах (часть 3 статьи 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"), представляемой кредитными учреждениями по мотивированному запросу уполномоченных субъектов оперативно-розыскной деятельности.</p> <p>...анализ оперативно-розыскной практики свидетельствует о том, что банковские учреждения, пользуясь тем, что закон не конкретизирует содержание указанной справки, представляют органам внутренних дел формальные данные о совершении операций по счету, не позволяющие идентифицировать ни вид операции (отправка, поступление денег), ни отправителя (отправка, поступление денег), ни отправителя платежа, ни получателя, ни сумму платежа, номер и дату платежного документа, ни номер счета организации и так далее.</p> <p>...в настоящее время большинство этих платежных операций осуществляется по удаленному доступу с использованием электронной системы "банк-клиент", при этом все операции</p>	<p>Предоставление сведений о совершении операций по счету, позволяющих идентифицировать вид операции (отправка, поступление денег), отправителя платежа, получателя, сумму платежа, номер и дату платежного документа, номер счета организации и другие необходимые данные.</p> <p>Установить в Федеральном законе "О банках и банковской деятельности" обязанность кредитных учреждений предоставлять уполномоченным субъектам ОРД</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>осуществляются от имени фирм-однодневок, проводятся исключительно с использованием данной системы. Так вот, тот же Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" не возлагает на кредитные учреждения обязанность представлять уполномоченным субъектам ОРД по их мотивированным запросам сведения об IP-адресах, с которых осуществляется управление счетами юридических лиц.</p>	<p>по их мотивированным запросам сведения об IP-адресах, с которых осуществляется управление счетами юридических лиц с использованием электронной системы "банк-клиент".</p>
44.	П.И. Иванов, профессор Академии управления МВД России	<p>...надо иметь в виду, что есть нормативно-правовые акты, где четко прописано, в какой мере, в каком объеме начальнику следственного подразделения с его участием предоставляются для просмотра и изучения материалы ОРД. Четко прописано. Что касается Следственного комитета, поскольку это новая правоохранительная структура, видимо, здесь есть определенные трудности. ...Я полагаю, что нет особой необходимости предоставлять следователям такую возможность — знакомиться со всеми материалами ОРД по конкретному делу.</p> <p>...еще есть пробелы и просчеты в Федеральном законе "О банках и банковской деятельности". Эти вопросы Генпрокуратура поднимала на всероссийском семинаре-совещании.</p>	<p>Нет необходимости предоставлять следователям дополнительные возможности ознакомиться со всеми материалами ОРД по конкретному уголовному делу.</p> <p>Необходимо внесение изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности", направленных на устранение пробелов и других недостатков в нем, препятствующих эффективно-му противодействию коррупции.</p>
45.		<p>... что касается заявителя. А кто у нас заявитель, прежде всего по тем же делам, по высокопоставленным чиновникам? Это бизнесмены, банкиры. А будут ли они заявлять в правоохранительные органы, зная о том, что после этого заявления — все, бизнес закрывай? А какие</p>	<p>Необходимо установить дополнительные гарантии защиты лиц, сообщивших в правоохранительные органы о фактах коррупции, предусмотрев при этом меры по защите прав заявителей от неправомерного воздействия на них со</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
		<p>социально-правовые гарантии у нас на сегодня есть? Никаких. Как правило, банкротятся. И не случайно представители Группы государств против коррупции говорят о том, что с этими информаторами, осведомителями надо быть внимательными, создавать социально-правовые гарантии. Иначе никто заявлять не будет.</p> <p>Ведь какие большие трудности возникают, когда встает вопрос о заявителе. Приходится убеждать, ... что мы предоставим все, все берем под защиту и никаких последствий у вас не будет. Но потом человек лишается участия в тендерах, конкурсах, всех благ, льгот, которые имел. Надо ли в таких условиях ему заявлять еще о коррупции, если он знает, что лучше давать взятки, нежели заявлять в правоохранительные органы, а то потом загаскают, и неизвестно, чем все закончится. А может, физической расправой? Кто за это должен отвечать? Нет никаких эффективных гарантий.</p> <p>Возьмите определение понятия коррупционного преступления, коррупционного правонарушения. Определения четкого нет. Правильно ставится вопрос: как эти правовые недостатки сказываются на деятельности по борьбе с коррупцией? Прямо негативно сказываются из-за отсутствия четкого определения понятия. Каждый по-своему толкует. Сейчас у нас встал вопрос, кто может быть объектом ОРД? У всех ли мы можем проверять сведения, декларации, которые они предоставляют, ложные сведения</p>	<p>Предложения контрольных и иных государственных органов, а также социально-правовые гарантии, а в необходимых случаях меры физической и иной защиты.</p> <p>Установить в Федеральном законе "О противодействии коррупции" определения примененных в нем понятий "коррупционное правонарушение" и "коррупционное преступление".</p>

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
46.	С.А. Назаров, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственности Думы по безопасности	<p>...необходимо разработать экспертные методики определения ущерба от коррупционных преступлений, потому что размер взятки — это не размер нанесенного ущерба. ... "А социальный ущерб?"</p>	Необходимо разработать экспертные методики определения ущерба от коррупционных преступлений и уголовно-наказуемых коррупционных правонарушений, включая все виды ущерба, причиняемого личности, обществу и государству.
47.	А.В. Шмонин, профессор Академии управления МВД	<p>... раз у нас сегодня тема о коррупционных преступлениях, очевидно, нам надо сконцентрировать внимание и выработать какие-то рекомендации в части разработки определения этого понятия.</p> <p>Потому что все остальные предложения, в том числе и уголовно-процессуальные меры, предложенные организаторами сегодняшнего мероприятия в проекте Рекомендаций, будут проистекать из этого фундаментального понятия.</p>	Установить в законодательстве определение понятия "коррупционное преступление".
48.		<p>...по поводу статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса, в которую включили отчасти механизмы сохранности определенного скоропортящегося имущества... Очевидно, возможно было бы разработать предложения о внесении изменений в статью 82, а также в некоторые нормативные документы, которые бы регламентировали сам процесс сохранности такого крупногабаритного имущества.</p>	Установить в УПК РФ и других нормативных правовых актах правовые нормы, направленные на обеспечение сохранности конфискованного имущества.

№ п/п	Автор предложения	Предложения, проблемные вопросы, высказанные на "круглом столе"***	Предложения в уточненной редакции
49.	А.А. Матвеева, доцент юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова	<p>Чем плоха мера конфискации на сегодняшний день? Она в принципе обладает той же репрессивной силой. Другое дело, что не прописан механизм ее применения.</p> <p>Здесь уже говорилось о том, что очень спорен и недостаточно широк круг преступлений, за который она может назначаться. Там нет не только статьи 159 "Мошенничество", там нет всех преступлений против собственности, а среди них есть статья 160 "Присвоение или растрата" и некоторые другие. Но, самое главное, на сегодняшний день из Уголовного кодекса, из Уголовно-процессуального кодекса не явствует: это право или это обязанность применить эту меру — конфискацию имущества.</p>	<p>Установить в УПК РФ правовые механизмы применения конфискации.</p> <p>Дополнить перечень преступлений, закрепленных в части первой статьи 104.1 УК РФ, при совершении которых может быть применена конфискация имущества, статьями 159, 160 и другими преступлениями против собственности.</p> <p>Внести в УПК РФ изменения, исключающие диспозитивность правовых норм о применении конфискации и устанавливающие обязательность применения конфискации.</p>
50.		<p>Мне кажется, что предложение о том, что конфискация должна стать уголовным наказанием, еще недостаточно продумано. Раньше мы говорили, что оно было неверно, а сегодня, мне кажется, нужно подождать с изменением этого статуса и посмотреть, как будут действовать многократные штрафы, потому что я слабо себе представляю сочетание конфискации имущества и многократных штрафов.</p>	<p>Нужно подождать с возвращением в Уголовный кодекс норм о конфискации как вида дополнительного наказания и посмотреть, как будут действовать правовые нормы о кратных штрафах.</p>

* Таблица составлена В.Г. Елизаровым.

** Извлечения из стенограммы.

РЕКОМЕНДАЦИИ
"круглого стола" на тему
"О совершенствовании
правового регулирования возмещения ущерба
от коррупционных преступлений и правонарушений
(включая развитие института конфискации)"

г. Москва

8 декабря 2011 года

С момента ратификации Российской Федерацией в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию органами государственной власти Российской Федерации планомерно и поступательно развивается и совершенствуется федеральное антикоррупционное законодательство.

Мобилизации усилий государства и институтов гражданского общества в противодействии коррупции значительно способствовало утверждение в апреле 2010 года Президентом Российской Федерации Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010—2011 годы.

По мнению участников "круглого стола", в настоящее время важнейшей задачей государства в сфере противодействия коррупции является создание комплекса действенных мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных деяний, так как без обеспечения решения этой задачи невозможно системно и эффективно противодействовать коррупции.

Актуальность этой задачи подтверждается колоссальными размерами ущерба, причиняемого коррупционными преступлениями государству, гражданам, организациям и российскому обществу в целом.

Усилия Российского государства по противодействию коррупции пока не привели к снижению уровня коррупции в Российской Федерации в целом и в субъектах Федерации в частности, что может свидетельствовать о недостаточной системности и эффективности принимаемых организационных и законодательных мер.

Существенный ущерб от коррупции наносится не только имущественным интересам государства, организаций и граждан, но и жизненно важным нематериальным интересам, включая соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также надлежащему функционированию органов власти всех уровней. Поэтому меры, направленные на минимизацию и ликвидацию последствий коррупции, не должны ограничиваться только законодательными установлениями, направленными на возмещение материального ущерба от указанных правонарушений.

Участники "круглого стола" отмечают, что в Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы не было уделено надлежащего внимания вопросам ликви-

дации последствий коррупционных правонарушений, в то время как в ратифицированных Российской Федерацией антикоррупционных конвенциях решению этой задачи посвящен комплекс правовых норм (например, статьи 20, 24, 29, 31, 34, 35, 51—59 Конвенции ООН против коррупции).

В настоящее время основными правовыми инструментами, применяемыми для ликвидации последствий коррупции, являются меры, которые предусмотрены отраслевым законодательством: уголовно-правовой институт конфискации, институт добровольного возмещения причиненного ущерба, гражданско-правовой институт возмещения вреда, включая гражданский иск в уголовном процессе, институт компенсации морального вреда, институт недействительности сделок, институт отмены и аннулирования незаконных решений органов государственной власти и местного самоуправления, институт восстановления прав юридических и физических лиц и другие.

Анализ практики применения законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, включая результаты деятельности правоохранительных органов по ликвидации последствий коррупционных правонарушений, свидетельствует о наличии многочисленных проблем в законодательном и организационном обеспечении деятельности правоохранительных органов по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В Федеральном законе "О противодействии коррупции" решению задачи ликвидации последствий коррупционных деяний не уделено достаточного внимания, в нем отсутствуют специальные правовые нормы. Действующие правовые институты, применяемые для ликвидации последствий коррупционных преступлений, в том числе институт конфискации имущества, недостаточно эффективны в применении, так как не в полной мере учитывают особенности совершения и специфику последствий коррупционных деяний, что вызывает необходимость совершенствования соответствующих правовых норм.

Как показывает практика, существенные затруднения возникают при применении конфискации и других правовых институтов в отношении имущества, приобретенного на средства, полученные в результате совершения коррупционного преступления, и оформленного на родственников или других подставных лиц. Одним из направлений решения этой проблемы представляется введение в российское законодательство института конфискации "in rem".

Также нуждаются в более детальном регулировании на уровне федерального закона действия уполномоченных органов и должностных лиц по изъятию имущества на стадии расследования и последующая процедура конфискации этого имущества, а также вопросы исполнения приговора суда, обнаружения имущества, обеспечения условий сохранности, реализации и последующих правовых последствий при его конфискации.

Существующие недостатки в правовом обеспечении ликвидации последствий коррупционных деяний в значительной мере вызваны отсутствием должно-

го научно-экспертного обеспечения принятия государственных решений в сфере борьбы с преступностью, а также отсутствием регламентации законодательного процесса на уровне федерального закона, обеспечивающей научную, включая криминологическую, экспертизу законопроектов. Весьма показательным, что до сих пор проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов не является обязательным для всех законопроектов, включая относящиеся к сфере финансов и экономики, рассматриваемых в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Поэтому весьма важной представляется государственная поддержка правовых, в том числе криминологических, исследований в сфере противодействия коррупции, направленных на совершенствование анतिकоррупционного законодательства, в частности, на решение задач по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Участники "круглого стола" также отмечают, что в настоящее время государственная система контроля и статистического учета результатов деятельности правоохранительных органов, включая показатели уровня преступности, не позволяет представить достоверную общую картину состояния и динамики коррупции в стране. Данные о коррупционных правонарушениях, приводимые различными ведомствами, нередко противоречивы и несопоставимы. На уровне федерального закона не определены четкие границы круга коррупционных преступлений.

Для оценки эффективности деятельности государственных органов по противодействию коррупции, совершенствования системы антикоррупционных мер, в том числе мер по ликвидации последствий коррупционных деяний, большое значение имеет выработка криминологически обоснованных единых критериев и методов оценки ущерба, причиняемого коррупционными деяниями государству, организациям и гражданам, с классификацией по составам коррупционных правонарушений, сферам государственного управления и территориям, в том числе методов оценки общего объема ущерба, причиняемого государству коррупционными деяниями с учетом их высокой латентности.

По мнению участников "круглого стола", решение указанных вопросов требует совершенствования федерального законодательства и правоприменительной практики, включая качественное улучшение координации работы по противодействию коррупции.

На основании вышеизложенного участники "круглого стола" **рекомендуют:**

Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Создать совместную рабочую группу для разработки проекта федерального закона, предусматривающего дополнение Федерального закона "О противодействии коррупции" новой статьей "Минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений", в которой раскрыть правовое содержание этого направления противодействия коррупции и зафиксировать состав

системы мер по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений с учетом особенностей данной сферы противоправных деяний и использованием при необходимости отсылочных норм к актам других отраслей законодательства. Также в указанном законопроекте предусмотреть внесение изменений в отраслевые законодательные акты, направленные на развитие (конкретизацию и дополнение) правовых норм, применяемых при ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

2. Инициировать создание рабочей группы с участием представителей правоохранительных органов и экспертного сообщества по выработке законодательных предложений, направленных на совершенствование уголовно-правового института конфискации и соответствующих процессуальных норм, применяемых при минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В рамках работы этой рабочей группы рассмотреть вопросы:

1) о закреплении в уголовном законодательстве определения понятия "коррупционные преступления", учитывая, что оно используется в действующем Федеральном законе "О противодействии коррупции", Национальной стратегии противодействия коррупции и других документах, а также в подзаконных актах;

2) о совершенствовании положений статей 104.1—104.3 Уголовного кодекса Российской Федерации. В частности, предлагается дополнить статью 104.1 нормой, обязывающей применять конфискацию имущества, полученного от совершения коррупционных преступлений. Также дополнить часть третью статьи 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации нормой, устанавливающей, что имущество, указанное в частях первой и второй этой статьи, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации в порядке, предусмотренном законодательством, если указанное имущество было передано на безвозмездной основе или продано по цене существенно ниже рыночной цены этого имущества;

3) об установлении мер защиты лиц, способствующих возмещению ущерба от коррупционных преступлений, в том числе нахождению разыскиваемого имущества, подлежащего конфискации;

4) о внесении изменения в пункт 4 части первой статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающий основание отказа в возбуждении уголовного дела и прекращения возбужденного дела в случае смерти подозреваемого или обвиняемого, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего, дополнив указанное исключение случаем, когда есть основание полагать, что имеется имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации;

5) об установлении дополнительных правовых гарантий недопущения незаконных действий (бездействия) уполномоченных государственных органов (должностных лиц) при принятии решения о розыске имущества, наложении на

него ареста, принятии иных обеспечительных мер в уголовном процессе, а также решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих государственные и другие установленные в соответствующем федеральном законе должности, и решения об инициировании процедуры конфискации имущества судом.

3. Инициировать создание рабочей группы с участием представителей правоохранительных органов и экспертного сообщества по выработке законодательных предложений по совершенствованию гражданско-правовых механизмов, применяемых при ликвидации последствий коррупционных деяний. В рамках работы этой рабочей группы выработать предложения:

1) по уточнению норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, применяемых при ликвидации и минимизации последствий коррупционных правонарушений, включая гражданско-правовой порядок истребования имущества, оказавшегося во владении виновного в результате преступления или третьих лиц;

2) по реализации рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу введения в законодательство Российской Федерации института конфискации "in rem";

3) по введению мер ответственности лиц, обязанных предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в соответствии со статьей 8 Федерального закона "О противодействии коррупции", за незаконное обогащение, то есть значительное увеличение стоимости принадлежащего лицу имущества, превышающее его законные доходы, законность приобретения которого оно не может обосновать, предусмотрев при этом конфискацию такого имущества вне уголовного производства.

4. Подготовить и внести проект федерального закона, предусматривающего включение в установленные федеральными законами перечни оснований, препятствующих принятию гражданина на государственную или муниципальную службу, факта наличия у гражданина судимости за коррупционное преступление, взяв за основу проект федерального закона № 574806-5 "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статью 13 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", разработанный группой членов Совета Федерации во исполнение Решения Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации от 14 июля 2010 года (отозван его инициаторами на доработку и повторно не внесен).

5. Усилить научное и экспертное сопровождение разработки и рассмотрения проектов федеральных законов в области борьбы с преступностью, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Правительству Российской Федерации:

1. Разработать систему мер по повышению информированности общества о разрабатываемых и осуществляемых государством мерах по противодействию коррупции, включая деятельность по возмещению ущерба от преступлений коррупционного характера.

2. Разработать комплекс мер по стимулированию и мотивации государственных служащих к законопослушному поведению.

3. Разработать и осуществить комплекс мер по усилению научного и экспертного сопровождения разработки проектов федеральных законов и проектов решений федеральных органов исполнительной власти, направленных на противодействие коррупции.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

1. Разработать предложения по созданию единого порядка определения объема ущерба, причиняемого коррупционными правонарушениями, в том числе для приведения полученных данных в ежегодно представляемом Генеральным прокурором Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации докладе о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

2. Разработать предложения по установлению в законодательстве Российской Федерации определения коррупционного преступления, включая закрепление перечня коррупционных преступлений, что необходимо, в частности, для обеспечения единого подхода при осуществлении в разных правоохранительных органах и специальных службах статистического учета коррупционных преступлений.

3. Разработать комплекс предложений по поддержке и развитию уголовно-правовой науки и криминологической науки, включая практически-ориентированные исследования по проблемам противодействия коррупции.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА¹

О реализации рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по введению в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem"

(Настоящий документ подготовлен на основе материалов, представленных Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академией управления Министерства внутренних дел Российской Федерации.)

В апреле 2008 года международной оценочной комиссией Группы государств против коррупции (ГРЕКО) проводился мониторинг выполнения Российской Федерацией международных обязательств, обусловленных присоединением России к антикоррупционным конвенциям, итоговый документ которого составили подготовленный сводный доклад по Российской Федерации и перечень рекомендаций ГРЕКО.

На состоявшемся заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 28 апреля 2010 года Генеральной прокуратурой Российской Федерации был представлен проект отчета Российской Федерации о реализации указанных рекомендаций ГРЕКО, в том числе о рассмотрении возможности введения в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem".

Названный вид конфискации позволяет изымать имущество осужденного за коррупционные преступления, когда его размер явно не соответствует законным источникам доходов этого лица, и имеются обоснованные подозрения, что оно нажито преступным путем, в частности, за счет коррупции. Введение такого правового института предполагает возложение бремени доказывания законности происхождения имущества на заинтересованное лицо.

Конституционный Суд Российской Федерации, говоря о возможности введения в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ) понятия конфискации "in rem", отмечает, что правовой институт возложения обязанности на обвиняемого в преступлении доказывания законности происхождения имущества и доходов на международном уровне впервые был зафиксирован в Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, ратифицированной нашей страной в 1990 году. Названная Конвенция (пункт 7 статьи 5) предлагает каждому государству — участнику договора "рассмотреть возможность обеспечения переноса

¹ См.: Деятельность Государственной Думы пятого созыва по законодательному обеспечению противодействия коррупции. М.: Изд. Государственной Думы. 2011. С. 71—88.

бремени доказывания законного происхождения предполагаемых доходов или другой собственности, подлежащих конфискации, в той степени, в какой такая мера соответствует принципам ее национального законодательства и характеру судебного и иного разбирательства".

При этом, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, вопрос применения в качестве дополнительного наказания в отношении лиц, признанных виновными в совершении определенных преступлений, "расширенной конфискации" с переносом на обвиняемого (подсудимого) бремени доказывания законного происхождения его имущества, в отношении которого есть основания полагать, что оно имеет преступное происхождение, не противоречит принципу презумпции невиновности, предусмотренному статьей 49 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим, исходя из изложенного, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает возможность введения в УК РФ понятия конфискации "in rem" (переложения бремени доказывания неприступности происхождения имущества на лицо, обвиняемое в совершении преступления) в комплексе с другими законодательными инициативами.

В данной связи целесообразно уделить внимание положениям о:

восстановлении института конфискации как вида уголовного наказания за тяжкие и особо тяжкие преступления;

криминализации такого деяния, как незаконное обогащение, в соответствии со стандартами Конвенции ООН против коррупции;

введении в УК РФ положения, в соответствии с которым лицо, добровольно и на безвозмездной основе передавшее в доход государства деньги, ценности или иное имущество, полученные в результате совершения преступления, освобождается от исполнения конфискации имущества;

введении в УК РФ нормы, позволяющей переложить бремя доказывания законности происхождения имущества на лицо, виновное в совершении преступления.

Случаи переложения бремени доказывания предлагается законодательно ограничить: 1) наличием вступившего в силу обвинительного приговора суда; 2) наличием объективных сведений полагать, что конкретное имущество, принадлежащее виновному, получено в результате преступления; 3) перечнем имущества, неприступность происхождения которого осужденный доказывать не должен.

Особое внимание заслуживает позиция Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которая указывает на различия конфискации в уголовном порядке и конфискации вне уголовного производства. Указанная разница прослеживается прежде всего процедурой изъятия активов.

Конфискация в уголовном порядке предполагает ведение уголовного судопроизводства и вынесение обвинительного приговора, в то время как конфискация вне уголовного производства не требует ни того ни другого. Существует ряд процессуальных различий, характеризующих каждый вид конфискации.

Конфискация в уголовном порядке — это решение *in personam*, то есть она направлена против конкретного лица. Такая конфискация требует уголовного

судопроизводства и обвинительного приговора и нередко является частью наказания. В некоторых странах решение о конфискации принимается на основе более низкого критерия доказанности (исходя из принципа сравнения вероятностей) по сравнению с вынесением приговора по делу в целом. Требование об осуждении в уголовном порядке означает, что сначала государство должно доказать вину подсудимого "при отсутствии обоснованного в том сомнения", то есть предоставить такие доказательства, чтобы судья был глубоко убежден в виновности подсудимого (принцип глубокой убежденности).

Конфискация в уголовном порядке может быть как вещной, когда обвинитель должен доказать, что спорные активы представляют собой доходы от преступления или орудие его совершения, так и стоимостно-ориентированной, когда конфискации подлежит имущество, стоимость которого эквивалентна доходам от преступления, и обвинитель не должен доказывать связь между преступлением и конкретным предметом собственности.

Конфискация вне уголовного производства, которую иногда называют гражданской конфискацией, конфискацией "in rem" или вещной конфискацией, — это судебное преследование имущества, а не личности. Она представляет собой отдельный от какого бы то ни было уголовного судопроизводства процесс, когда для конфискации имущества необходимо доказать, что оно имеет отношение к преступной деятельности (получено в результате преступления или послужило орудием его совершения). Более низкий критерий доказанности облегчает задачу государства и означает, что добиться конфискации имущества можно даже при наличии недостаточных доказательств для осуждения преступника в уголовном порядке. Поскольку требование о судебном преследовании выдвигается не против человека, а против определенного имущества, владелец этого имущества является третьей стороной в процессе и имеет право защищать свою собственность.

Конфискация вне уголовного производства — эффективный способ возврата активов в самых разных ситуациях, особенно когда конфискация в уголовном порядке невозможна или ее нельзя применить, то есть, например, в тех случаях, когда:

преступник скрывается от правосудия, в результате чего ему нельзя вынести обвинительный приговор;

преступник скончался до возбуждения дела или умер до вынесения приговора. Со смертью обвиняемого уголовное преследование прекращается;

преступник имеет правовой иммунитет, защищающий его от уголовного преследования;

преступник наделен настолько большой властью, что уголовное расследование и преследование сильно затруднено или невозможно;

активы найдены, а преступник неизвестен (например, активы найдены у курьера, который не участвует в совершении преступления). Если найденное имущество получено в результате преступной деятельности, собственник или преступник вряд ли будет оспаривать требование о его возврате, опасаясь уголовного преследования. Эта неопределенность делает уголовное преследование правонарушителя проблематичным, если вообще возможным;

имущество находится у третьих лиц, которым не предъявлялось обвинение в совершении преступления, но они осведомлены о криминальном происхождении собственности или сознательно игнорируют этот факт. Конфискацию в уголовном порядке нельзя применять для изъятия имущества у добросовестного приобретателя, однако конфискации вне уголовного производства это не мешает: имущество изымается, даже несмотря на добросовестность его приобретения; недостаточно доказательств для уголовного преследования.

Генеральная прокуратура Российской Федерации приходит к выводу, что в описанных ситуациях можно применять конфискацию вне уголовного производства, поскольку в этих случаях возбуждается судебный иск в отношении имущества, а не против конкретного лица и (или) не требуется вынесения обвинительного приговора в рамках уголовного процесса.

Тот же тип конфискации применяется в случаях, когда:

преступник признан невиновным в совершении преступления из-за нехватки доказательств или слабой позиции обвинения. Это относится к тем странам, где требование о конфискации вне уголовного производства рассматривается исходя из более низкого критерия доказанности, чем уголовное обвинение. Когда собранных доказательств недостаточно для признания вины при отсутствии обоснованных в том сомнений, то, возможно, их хватит, чтобы доказать криминальное происхождение имущества;

конфискация осуществляется в бесспорном порядке. В странах, где конфискация активов вне уголовного производства — гражданский процесс, иски рассматриваются с использованием стандартных судебных процедур, что экономит время и средства.

Конфискация активов вне уголовного производства особенно эффективна в тех случаях, когда речь идет об изъятии преступных доходов у коррумпированных политиков и возвращении похищенных средств гражданам пострадавшего государства. Хотя конфискация этого типа не должна подменять собой уголовное преследование, во многих случаях (особенно в контексте коррупции государственных должностных лиц) это единственный способ изъять криминальные доходы и свершить правосудие.

Часто ввиду широких полномочий, которыми обладает коррумпированный чиновник, или по другим причинам уголовное преследование абсолютно невозможно вплоть до смерти должностного лица или его бегства из страны. Нередко государственные деятели, занимающиеся взяточничеством, обладают иммунитетом от судебного преследования. Поскольку процедура гражданской конфискации активов не связана с уголовным преследованием, ее можно осуществлять вне зависимости от того, скончался ли коррумпированный чиновник, покинул ли он страну или получил иммунитет от судебного преследования.

Генеральная прокуратура Российской Федерации отмечает, что механизм конфискации активов вне уголовного производства "in rem" может быть создан на базе любой правовой системы. Это следует из подпункта "с" пункта 1 статьи 54 Конвенции ООН против коррупции, где сказано, что каждое государство-участник должно рассмотреть вопрос о введении конфискации вне уголовного производства. В Конвенции не выделяется какая-либо одна правовая тра-

диция и не говорится о том, что существующие различия между правовыми системами могут помешать внедрению механизма гражданской конфискации. Напротив, в соответствии с нормами Конвенции конфискация активов вне уголовного производства рассматривается как эффективный инструмент борьбы с коррупцией в любой юрисдикции вне зависимости от правовых традиций.

Вместе с тем имеет место и ряд противоположных мнений по указанному вопросу, в частности, Минюст России и МВД России, а также Росфинмониторинг указывают на один из важнейших принципов уголовного процесса — презумпцию невиновности. Указанный принцип закреплен в Конституции Российской Федерации и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — УПК РФ).

Часть вторая статьи 14 УПК РФ установила, что подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения. Данная норма обусловлена строгим и неукоснительным соблюдением закрепленного в статье 49 Конституции Российской Федерации права обвиняемого не доказывать свою невиновность. На этой конституционной основе базируются все основные принципы уголовного и уголовно-процессуального права Российской Федерации. При этом часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации предусматривает, что "Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда".

Таким образом, для проведения конфискации необходимо решение суда. Согласно пункту 10.1 части первой статьи 299 УПК РФ вопрос о конфискации разрешается при постановлении приговора. Также этот подпункт предусматривает, что вопрос о конфискации должен базироваться на доказательственной базе, свидетельствующей, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Переложение бремени доказывания законности происхождения собственности на лицо, обвиняемое в совершении преступления, не корреспондирует указанным выше положениям. Под доказыванием в соответствии со статьей 85 УПК РФ понимаются собирание, проверка и оценка доказательств. В связи с этим для осуществления квалифицированного доказывания обстоятельств по уголовному делу требуются познания в области юриспруденции, а также нередко специальные познания в различных областях науки. Одновременно необходимо учитывать тот факт, что, если в отношении обвиняемого в преступлении избрана мера пресечения — заключение под стражу, то у него отсутствует объективная возможность осуществлять сбор доказательств своей невиновности, а также законности происхождения принадлежащего ему имущества.

Учитывая изложенное, МВД России, а также Минюст России отмечают, что введение рассматриваемых новелл повлечет изменение основ и принципов российского законодательства, одновременно указывая на необходимость деталь-

ного изучения международного опыта в данной области, а также возможности его применения в законодательстве Российской Федерации.

Росфинмониторинг считает необходимым отметить, что Конвенция ООН против коррупции содержит следующее положение: "государства-участники могут рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение таких предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации, в той мере, в какой такое требование соответствует основополагающим принципам их внутреннего законодательства и характеру судебного и иного разбирательства" (пункт 8 статьи 31 Конвенции).

Правоприменительная практика института конфискации как иной меры уголовно-правового характера

Из информации Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам следует, что уголовно-правовые нормы, содержащиеся в статье 45 УК РФ не позволяют отнести конфискацию к основному или дополнительному виду уголовного наказания, а ее закрепление в УК РФ в качестве иной меры уголовно-правового характера, как свидетельствует практика, носит малоэффективный характер.

Между тем наряду с Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам Конституционный Суд Российской Федерации, а также ФСКН России говорят о необходимости возобновления ранее установленного порядка применения конфискации в статье 52 УК РФ за "тяжкие и особо тяжкие преступления", который четко регламентировал применение названной меры уголовного наказания и не создавал неопределенности толкования данной нормы в правоприменительной практике.

Проведенный Конституционным Судом Российской Федерации сравнительный анализ института конфискации в УК РФ и уголовном законодательстве зарубежных стран показывает усеченность действующего института конфискации в российском уголовном законодательстве как иной меры уголовно-правового характера.

Статистика свидетельствует, что широкого применения конфискация как иная мера уголовно-правового характера не получила. В 2007 году она применялась судами в России лишь в 73 случаях. В дальнейшем количество случаев ее применения увеличилось. Так, в 2008 и 2009 годах эта мера была применена в отношении 511 и 587 осужденных соответственно. Однако объемы конфискованного имущества несопоставимы с ущербом, нанесенным преступлениями. Например, за 2007 год по окончанным и приостановленным уголовным делам по коррупции общий размер ущерба составил 5632 млн. рублей. Одновременно общий объем имущества, на которое был наложен арест в целях возможной конфискации, равен 608 тыс. рублей.

Изучение материалов оперативного опроса высших судов республик, краевых, областных и равных им судов, проведенного Верховным Судом Российской Федерации, показал, что практика применения судами положений главы 15.1 "Конфискация имущества" (введенной в УК РФ Федеральным законом

от 22 июля 2006 года № 153-ФЗ) до настоящего время не получила широкого распространения.

По сведениям, полученным из судов, конфискация денежных средств, ценностей и иного имущества применялась судами общей юрисдикции всех уровней (в том числе мировыми) по рассмотренным в течение 2007 года 327 уголовным делам в отношении 479 лиц. Преимущественно это лица, осужденные за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, контрабанду, кражи, незаконную рубку лесных насаждений, получение взятки.

Опрос судов показал, что в течение 2007 года судами не рассматривались уголовные дела о финансировании терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества и, соответственно, решения о конфискации имущества, предусмотренного пунктом "в" статьи 104.1 УК РФ, не принимались. Вместе с тем общая стоимость конфискованного имущества составила около 35 млн. рублей. При оценке размера конфискованного имущества следует учитывать, что стоимость орудий преступления, конфискованных по решению суда, на практике не определяется.

Анализируя полученные данные, следует иметь в виду, что вопрос о конфискации орудий преступления разрешается судами преимущественно в соответствии со сложившейся судебной практикой на основании пункта 1 части третьей статьи 81 УПК РФ, в частности, конфискуются орудия взлома у лиц, признанных виновными в краже (кислородные баллоны, автогенные резак и тому подобное), орудия незаконной добычи водных биологических ресурсов (речные и морские лодки, моторы, газосварочная техника и прочее), принадлежащие виновным транспортные средства, используемые ими при совершении преступлений. Так, приговором Брянского областного суда от 26 ноября 2007 года Каблуков, Китаев, Лавренцов, Кривопуск осуждены за бандитизм и разбойные нападения, при совершении которых ими использовался автомобиль марки "ВАЗ-21103", принадлежащий Каблукову. В ходе судебного разбирательства было установлено, что именно этим автомобилем пользовались участники банды для своих перемещений, перевозки оружия, боеприпасов. Суд в соответствии с пунктом 1 части третьей статьи 81 УПК РФ принял решение о конфискации автомобиля как орудия преступления, являвшегося вещественным доказательством по делу.

В ряде случаев, разрешая вопрос о конфискации имущества, суды ссылаются и на положения статьи 81 УПК РФ, и на статью 104.1 УК РФ. Например, судья Омского районного суда Омской области, признав гражданина Киргизии Махаматжанова виновным в приготовлении к незаконному сбыту наркотического средства (героина) в крупном размере и контрабанде указанного средства, принял решение о конфискации принадлежащего осужденному автомобиля "Хонда Одиссей", который был оборудован тайником для хранения героина и использовался виновным для ввоза наркотического средства на территорию Российской Федерации с сокрытием от таможенного контроля (приговор от 24 августа 2008 года).

Содержащееся в пункте "г" статьи 104.1 УК РФ предписание о конфискации принадлежащих виновному орудий преступления дублирует ранее предусмотренные аналогичные положения уголовно-процессуального законодательства, что дезориентирует правоприменителей, особенно учитывая, что в статье 81 УПК РФ речь идет лишь о судьбе признанных вещественными доказательствами орудиях преступления, а в пункте "г" статьи 104.1 УК РФ наряду с орудиями перечислены также оборудование и иные средства совершения преступления. Причем в тексте этой нормы нет четких указаний, относится ли она к любым преступлениям или лишь к тем, которые перечислены в пункте "а" статьи 104.1 УК РФ, в связи с чем представляется, что необходимо унифицировать подход к решению этого вопроса в УК РФ и УПК РФ.

Несмотря на относительно небольшой срок действия статьи 104.1 УК РФ, следует отметить, что начала формироваться следственно-судебная практика, когда признаются вещественными доказательствами и затем конфискуются по решению суда не только орудия, но также оборудование и иные средства совершения преступления, принадлежащие обвиняемому. В частности, приговором Батайского городского суда Ростовской области от 10 декабря 2007 года Каширов был признан виновным в похищении человека, умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, насильственных действиях сексуального характера, изнасиловании, совершенных с особой жестокостью в отношении потерпевшей. Каширов оборудовал свой гараж специально для похищения человека, отгородив для этого кирпичной стенкой помещение с дверью, запираемой бруском, в подвале гаража, сделал вытяжку, прикрепил к стене цепь, которую затем закрепил на шее потерпевшей. Похищенную им потерпевшую Каширов содержал в своем гараже в течение 10 дней до момента освобождения ее сотрудниками милиции. Установив эти обстоятельства, суд принял решение конфисковать у осужденного гараж в гаражном кооперативе "Мирный" как оборудование совершения преступления, предусмотренного статьей 126 УК РФ.

Как следует из материалов, представленных Академией управления МВД России, причина неиспользования конфискации в практике борьбы с преступностью прежде всего лежит в неудовлетворительном законодательном регулировании этой меры. В статье 104.1 УК РФ законодатель смешал три различных вида конфискации, не указал основания и цели ее применения, сформулировал не совсем удачный перечень так называемых конфискационных преступлений. Кроме того, остаются неразрешенными вопросы назначения конфискации имущества при вердикте присяжных о снисхождении, при назначении наказания ниже низшего предела, при неоконченном преступлении, условном осуждении, отсрочке исполнения приговора и в некоторых других случаях. Остается законодательно неурегулированной проблема исполнения конфискации в случаях, когда у виновного имущество отсутствует.

Конфискация имущества, предусмотренная статьей 104.1 УК РФ, позволяет конфисковывать и то, что нажито преступным путем, и то, что получено на законных основаниях, поэтому можно выделить три вида конфискации.

Первый вид конфискации закреплен в пунктах "а" и "б" части первой статьи 104.1 УК РФ. Согласно этим пунктам конфискации подлежат деньги, ценности

и иное имущество, полученное в результате совершения так называемых конфискационных преступлений, упомянутых в пункте "а" части первой статьи 104.1 УК РФ, а также любые доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу. Конфискации также подлежат деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы.

Так, в пункте 23, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" закреплено положение о том, что судам следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом "а" части первой статьи 104.1 УК РФ деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате преступления, предусмотренного статьей 285 УК РФ, и любые доходы от этого имущества подлежат конфискации, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу.

Конфискация, закрепленная в пунктах "а", "б" части первой статьи 104.1 УК РФ: является принудительной;

назначается только судом по своему усмотрению;

применяется к лицам, совершившим преступление;

не содержится в санкциях статей Особенной части УК РФ;

по своему содержанию связана с определенными правоограничениями (особенно когда изымаются доходы от имущества);

не имеет карательного свойства, так как изымаются имущество, на которое лицо не имеет права собственности, и доходы, полученные от имущества, на которое отсутствует право собственности;

имеет своей целью восстановление нарушенных общественных отношений и предупреждение совершения новых преступлений.

Такую конфискацию можно считать иной мерой уголовно-правового характера, так как она обладает всеми вышеназванными признаками иных мер уголовно-правового характера.

Второй вид конфискации закреплен в пункте "в" части первой статьи 104.1 УК РФ. Согласно этому пункту конфискации подлежат деньги, ценности и иное имущество, используемое или предназначенное для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации). В пункте "в" части первой статьи 104.1 УК РФ предусмотрена возможность конфискации имущества осужденного, нажитого в том числе законным путем, в случае, если деньги, ценности и иное имущество используются или предназначены для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации). Данный вид конфискации не укладывается в рамки иных мер уголовно-правового характера, так как имеет карательное свойство, поскольку изымается имущество, на которое лицо имеет право собственности. Такую конфискацию следует считать видом

наказания, которое может использоваться как дополнительное. Таковым она станет после прямого указания на это в УК РФ.

Третий вид конфискации закреплен в пункте "г" части первой статьи 104.1 УК РФ. Это конфискация орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемому. Эти предметы могут быть приобретены на преступно нажитые деньги или на деньги, полученные законным путем (в уголовном законодательстве ряда зарубежных стран, например в УК Швейцарии, такая конфискация относится к мерам безопасности). Поэтому в отличие от иных мер уголовно-правового характера при конфискации орудий совершения преступления, по мнению некоторых авторов, присутствует элемент кары.

Деньги, ценности и иное имущество в соответствии с пунктом "б" части первой статьи 104.1 УК РФ могут быть конфискованы по приговору суда, только если они получены в результате совершения преступления. Законодатель отказался от ранее существовавшей формулировки "имущество, нажитое преступным путем". Несмотря на существующую разницу в терминологии, не вызывает сомнения тот факт, что общим признаком для всех изымаемых предметов является их связь с преступным деянием. Новая формулировка "полученное в результате совершения преступления" более предпочтительна, так как имущество может оказаться в противоправном владении виновного и в случае совершения им преступления в форме бездействия, например, путем незаконного удержания каких-либо материальных ценностей.

Понятие "нажитое преступным путем" предполагает опосредованный характер получения такого имущества — приобретение его за счет средств, полученных в результате совершения преступления или от продажи имущества, полученного в результате совершения преступления. Сюда можно отнести также и сами доходы от преступно нажитого имущества. Нажитое преступным путем — это стоимостной эквивалент полученного в результате преступных действий.

В соответствии со статьей 73 УПК РФ по каждому уголовному делу необходимо доказывать обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления, либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Таким образом, имущество, полученное в результате совершения преступления, — это имущество, взятое, приобретенное при вручении, добытое, произведенное в итоге соответствующего преступления.

Для повышения эффективности действия положений главы 15.1 УК РФ Верховным Судом Российской Федерации был высказан ряд следующих предложений по законодательным мерам, направленным на совершенствование института конфискации имущества.

1. Восстановить институт конфискации имущества как вида наказания за совершение преступлений в сфере экономики, коррупционные преступления в

связи с тем, что на практике конфискация, как правило, применяется только тогда, когда в ходе предварительного следствия наложен арест на имущество, и суд обязан определить его судьбу. Применение же конфискации как уголовного наказания позволило бы конфисковывать имущество без предварительного наложения на него ареста в ходе предварительного расследования, то есть дало бы возможность отыскивать имущество, подлежащее конфискации, и после вынесения приговора.

2. Точно сформулировать перечень преступлений, совершение которых может повлечь конфискацию полученного в результате имущества, поскольку, конструкция статьи 104.1 УК РФ содержит в себе противоречия, ведущие к различному толкованию закрепленных в законе норм о конфискации имущества. Несмотря на то что в пункте "а" части первой статьи 104.1 УК РФ установлен закрытый перечень статей, по которым возможно применение норм о конфискации, остается возможность расширительного толкования данной статьи, поскольку далее пункт "б" этой статьи устанавливает, что конфискации подлежат деньги, ценности и иное имущество, в которые имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы. При этом в пункте "б", а также в пункте "г" данной статьи не определена сфера действия этой нормы, то есть законодателем не установлено, может ли конфискация имущества (либо орудий, оборудования или иных средств преступления) последовать за совершение любого предусмотренного Особенной частью УК РФ преступления либо только в случае совершения преступлений, указанных в пункте "а" статьи 104.1 УК РФ.

Одновременно судами отмечается непоследовательность законодателя в формировании исчерпывающего перечня преступлений, при совершении которых возможна конфискация имущества (пункт "а" части первой статьи 104.1 УК РФ). В нем указаны девятнадцать преступлений средней тяжести и даже девять преступлений небольшой тяжести, но отсутствует легализация преступных доходов (статьи 174 и 174.1 УК РФ) как преступление, применение конфискации в целях противодействия которому является категорическим требованием международных соглашений.

3. Внести изменения в редакцию статьи 104.1 УК РФ, изложив часть третью в следующей редакции: "Имущество, указанное в частях первой и второй настоящей статьи, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если оно передано безвозмездно или за цену, существенно отличающуюся от его действительной стоимости, а также если лицу, принявшему имущество, заведомо известно о том, что это имущество получено в результате совершения преступления".

4. Статьей 104.2 УК РФ установлено, что если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, указанное в статье 104.2 УК РФ, на момент принятия судом решения о его конфискации невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, суд выносит решение о конфискации денежной суммы, соответствующей стоимости данного предмета. Комментируя содержание статьи 104.2 УК РФ, многие суды указывают на то,

что в этой статье не определено, какая именно (рыночная, инвентаризационная, остаточная) стоимость данного предмета либо стоимость, по которой данный предмет был реализован лицом, совершившим преступление, должна учитываться при решении соответствующего вопроса.

5. На основании статьи 104.1 УК РФ при решении вопроса о конфискации имущества в соответствии со статьями 104.1 и 104.3 УК РФ в первую очередь должен быть решен вопрос о возмещении ущерба, причиненного законному владельцу. Подобная редакция этой статьи (в случае буквального толкования понятия "ущерб"), по мнению ряда судов, не вполне корректна, поскольку понятие "ущерб" упоминается в ней лишь применительно к утрате или повреждению имущества. Вместе с этим понятие "реальный ущерб" является составной частью понятия "убытки", в которые также включаются неполученные доходы, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Кроме того, в соответствии со статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации, если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. Таким образом, гражданско-правовое понятие "вред" является более широким по отношению к понятию "ущерб", поскольку наряду с ущербом оно включает в себя упущенную выгоду и моральный вред.

В связи с вышеизложенным, по мнению судов, в статье 104.3 УК РФ целесообразно заменить понятие "ущерб" на "вред".

6. В соответствии со статьей 104.1 УК РФ конфискация имущества представляет собой принудительное безвозмездное обращение по решению суда в собственность государства имущества, указанного в пунктах "а" — "г" этой статьи.

УПК РФ предусматривает несколько видов судебных решений, которые могут быть приняты по уголовным делам:

приговор суда, представляющий собой акт, выносимый судом по результатам рассмотрения дела по существу;

постановление и определение суда — судебные решения, принимаемые по вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства (например, о прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон в связи с деятельным раскаянием, в связи с актом амнистии и тому подобное), либо по вопросам, возникающим в ходе рассмотрения уголовного дела, но не разрешающим уголовное дело по существу (постановление об удовлетворении ходатайства, определение о проведении судебной экспертизы, частное определение и тому подобное).

Исходя из содержания части первой статьи 104.1 УК РФ, неясно, каким же образом следует оформлять решение суда о конфискации имущества. Из статьи 299 УПК РФ следует, что вопрос о том, доказано ли, что имущество, подлежащее конфискации, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества, разрешается судом при постановлении приговора. Однако в статье 104.1 УК РФ ведется речь не о приговоре суда, а о судебном решении. Таким образом, законодателю необходимо ответить на ин-

тересующий правоприменителей вопрос: что законодателем понималось под решением суда в контексте статьи 104.1 УК РФ?

7. Изучение судебной практики и анализ законодательства показали, что, несмотря на введение в действие с 1 января 2007 года главы 15.1 УК РФ, вопрос о судьбе предметов контрабанды, то есть товаров и иных предметов, незаконно перемещаемых через российскую таможенную границу (включая деньги и валютные ценности), по-прежнему законодательно не урегулирован и продолжает вызывать у судов трудности при его разрешении.

Предусмотренная пунктом "а" статьи 104.1 УК РФ конфискация предметов, полученных в результате совершения контрабанды, по нашему мнению, не может применяться в отношении предметов контрабанды, если в материалах дела отсутствуют доказательства того, что указанное имущество получено виновным преступным путем, то есть в результате совершения преступления (как, например, деньги, полученные лицом в качестве взятки, или имущество, похищенное виновным, и так далее). При этом незаконное перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации, наказуемое в соответствии со статьей 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влечет конфискацию таких товаров ввиду прямого предписания в санкции этой нормы.

Учитывая существующую правовую неопределенность в решении вопроса о судьбе вещественных доказательств, каковыми признаются предметы контрабанды, судами предлагается дополнить статью 104.1 УК РФ пунктом "д" следующего содержания: "денег, ценностей и иного имущества, явившегося предметом преступления, предусмотренного статьей 188 настоящего Кодекса", а также внести соответствующие дополнения в пункт 4 части третьей статьи 81 УПК РФ.

8. Многими судами также высказано мнение о необходимости разработки законодательства, предусматривающего механизм распределения средств, полученных в результате реализации конфискованного имущества.

В пункте 4 статьи 8 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма предусмотрено, что каждое государство-участник должно рассмотреть возможность создания механизмов, с помощью которых средства, полученные в результате конфискации, использовались бы для выплаты компенсации жертвам преступлений, указанных в подпунктах "а" или "б" пункта 1 статьи 2 названной Конвенции, или членам их семей.

9. Дополнить статью 309 УПК РФ положением о необходимости содержания в резолютивной части обвинительного приговора решения о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступления.

В качестве иных мер, направленных на совершенствование института конфискации имущества, суды назвали необходимость повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, направленной на выявление имущества, подлежащего конфискации, на досудебной стадии.

О СОСТОЯНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА ОТ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ

При освещении правового регулирования возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений представляется целесообразным остановиться на некоторых актуальных, на наш взгляд, вопросах в данной области, а именно рассмотреть вопросы имплементации положений антикоррупционных конвенций в российское отраслевое законодательство, а также затронуть соотношение международного и внутреннего законодательства по существующим способам возмещения вреда от коррупционных правонарушений.

Ратификация Российской Федерацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ с заявлением) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года (Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ) существенно повлияла на отечественное законодательство и правоприменительную практику.

В настоящее время можно говорить о становлении антикоррупционного законодательства в целом, о чем, в частности, свидетельствует принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции", Федерального закона от 4 мая 2011 года № 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".

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года "О противодействии коррупции" определяет ряд противоправных деяний, предусмотренных в действующем законодательстве в качестве коррупционных, содержит формулировки основных понятий, дефиниций, принципов. В статье 13 Федерального закона "О противодействии коррупции" предусмотрено, что "граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации". Эта норма — новация российского законодательства, ориентирующая правоохранительные органы на необходимость применения в борьбе с коррупцией средств не только уголовного и уголовно-процессуального, но и других отраслей права.

Однако, как показывает практика, борьба с коррупцией осуществляется преимущественно мерами уголовного противодействия, которые недостаточно эффективны. Меры уголовного противодействия не решают также проблему профессиональной и моральной подготовки госслужащих, а также разработки методов минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления.

В отличие от России в зарубежных странах основные усилия по противодействию коррупции сосредоточены в плоскости использования административно-правовых и организационных средств предупреждения и пресечения коррупции.

В зарубежных странах практически нет расхождений в восприятии и юридической оценке коррупционного поведения госслужащих. Оно включает в себя весь комплекс злоупотреблений — в личных целях, целях третьих лиц или групп должностных лиц государственных органов — и может фиксироваться при нарушении административного, финансового, трудового, гражданского законодательства. В некоторых странах коррупцией признается и нарушение государственными служащими этических норм.

Совершение преступления неизбежно влечет за собой причинение вреда — как материального ущерба, так и морального вреда (если речь идет о физических лицах). В связи с этим возмещение вреда, причиненного преступлением, является центральной и, может быть, наиболее важной проблемой правоприменительной практики.

Важнейшей задачей государства в борьбе с коррупцией являются в том числе вопросы возмещения вреда, причиненного преступлениями и правонарушениями коррупционного характера, поскольку причиняется вред как государству, так и обществу.

Коррупционные правонарушения, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность, содержатся в некоторых составах преступлений, предусмотренных Особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), объектом посягательства которых выступает деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а непосредственным объектом — права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества или государства.

Субъектами преступлений, предусмотренных статьями 285, 285.1, 285.2, 285.3, 286, 289, 290, 292 и 293 УК РФ, признаются должностные лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Под лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией

Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 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" было криминализовано посредничество во взяточничестве и такая форма его проявления, как обещание или предложение взятки.

Указанным федеральным законом установлены штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более 500 млн. рублей, которые назначаются в качестве наказания за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве.

Названным федеральным законом статья 104.1 ("Конфискация имущества") УК РФ дополнилась указанием на преступления корыстной направленности, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации.

Одним из способов обеспечения возмещения причиненного в результате совершения преступления вреда является конфискация имущества. В УК РФ конфискация имущества была возвращена Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму". УК РФ был дополнен новой главой 15.1, которая включена в раздел VI "Иные меры уголовно-правового характера".

Следует отметить, что из приведенного выше названия федерального закона, дополнившего в том числе и УК РФ, видно, что основным целевым назначением конфискации имущества является (являлось) усиление уголовно-правового противодействия терроризму. Существовавший ранее в российском уголовном законодательстве институт конфискации имущества (статья 52 УК РФ в ред. Федерального закона от 27 декабря 1996 года № 161-ФЗ) был известен как дополнительное уголовное наказание, назначаемое судом только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ. В настоящее время эта мера с позиции закона относится к числу иных мер уголовно-правового характера, хотя данной мере свойственны многие признаки наказания, например, ограничение или лишение прав, принудительный характер исполнения и наличие субъекта принуждения в лице государства.

Конфискация имущества формально не является наказанием, поскольку эта мера не включена в перечень видов наказаний, установленный статьей 44 ("Виды наказаний") УК РФ. Однако следует обратить внимание на то, что с позиции содержания и наказания, и иные меры уголовно-правового характера могут совпадать.

Как отмечалось выше, конфискация имущества уже была известна российскому уголовному законодательству, но в виде уголовного наказания, которое применялось только дополнительно. Предметом конфискации могло быть лю-

бое имущество осужденного (в том числе и законно приобретенное), за исключением имущества, включенного в перечень имущества, не подлежащего конфискации.

По существу конфискация имущества представляет собой принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества субъекта. Следовательно, по своему содержанию конфискация имущества предполагает лишение права собственности на конфискуемое имущество.

Однако конфискация имущества в действующем варианте распространяется не на любое имущество виновного, как это имело место ранее, а только на то, которое прямо указано в законе (имущество, тем или иным образом связанное с совершением преступления или имеющее определенное целевое назначение).

В статье 104.1 УК РФ установлено несколько критериев, определяющих имущество, подлежащее конфискации. Прежде всего это имущество, полученное в результате совершения преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105, частями второй — четвертой статьи 111, частью второй статьи 126, статьями 127.1, 127.2, частью второй статьи 141, статьей 141.1, частью второй статьи 142, статьей 145.1 (если преступление совершено из корыстных побуждений), статьями 146, 147, статьями 153—155 (если преступления совершены из корыстных побуждений), статьями 171.2, 183, частями третьей и четвертой статьи 184, статьями 186, 187, 189, частями третьей и четвертой статьи 204, статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 209, 210, 212, 222, 227, 228.1, 229, 231, 232, 234, 240, 241, 242, 242.1, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282.1, 282.2, 285, 290, 295, 307—309, 355, частью третьей статьи 359 УК РФ; или являющееся предметом незаконного перемещения через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо через Государственную границу Российской Федерации с государствами — членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, ответственность за которое установлена статьями 226.1 и 229.1 настоящего Кодекса, и любых доходов от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу.

Необходимо обратить внимание на то, что перечень преступлений, результатом совершения которых может быть приобретение имущества, подлежащего конфискации, определен с учетом общественной опасности, тяжести преступления и его характера. В связи с этим в приведенный выше перечень включены в основном преступления, связанные с посягательством на личность, преступления коррупционного и террористического характера.

В перечне преступлений, закрепленных в статье 104.1 УК РФ, при совершении которых может быть применена конфискация имущества, указаны лишь некоторые преступления коррупционной направленности: предусмотренные статьей 290 ("Получение взятки") и статьей 285 ("Злоупотребление должностными полномочиями"). Другие коррупционные составы преступлений, предусмотренных статьями 285.1 ("Нецелевое расходование бюджетных средств"), 285.2 ("Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов"), 286 ("Превышение должностных полномочий"), 288 ("Присвоение полномочий должностного лица"), 289 ("Незаконное участие в предприниматель-

ской деятельности") УК РФ, остались за "пределами конфискации". На наш взгляд, перечень деяний, за совершение которых возможно принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества, следует дополнить составами преступлений, предусмотренных статьями 285.1, 285.2, 286, 288, 289 УК РФ, как посягающих на институты государственной власти, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Очень важным обстоятельством является то, что закон не предусматривает обязательности применения конфискации имущества. С одной стороны, такое решение вопроса о применении рассматриваемой меры уголовно-правового характера можно объяснить тем, что имущество приобретается далеко не во всех случаях совершения преступлений, указанных в пункте "а" части первой статьи 104.1 УК РФ. Но с другой стороны, суд формально не обязан применять конфискации имущества и в тех случаях, когда таковое приобретается в результате совершения преступления. Иными словами, конфискация имущества носит необязательный характер, что не вполне соответствует цели закона, дополнившего УК РФ соответствующей главой.

В соответствии с пунктом 1 части третьей статьи 81 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) орудия преступления, принадлежащие обвиняемому, подлежат конфискации. Такое же положение закреплено в пункте "г" части первой статьи 104.1 УК РФ. Отсюда следует, что конфискация имущества, являющегося вещественным доказательством по делу, — это процессуальная, но не уголовно-правовая мера, что ограничивает ее применение.

Требуется уточнение и в части применения термина "обвиняемый", поскольку вопрос о конфискации имущества в соответствии с частью третьей статьи 81 УПК РФ решается при вынесении приговора, а также определения или постановления о прекращении уголовного дела, то есть в отношении имущества, принадлежащего не только обвиняемому, но и подсудимому, осужденному. Указание на принадлежность имущества обвиняемому в ряде случаев исключает возможность конфискации орудий и средств совершения преступления. Следует обратить внимание на то, что национальному законодательству ряда стран известны подходы, при которых имущество, используемое при совершении преступлений, может быть конфисковано у собственника, если он не проявил должной предусмотрительности и его имущество было использовано против третьих лиц. Такие подходы в отдельных случаях поддерживаются и международным сообществом. Так, статьей 1 Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в городе Страсбурге 8 ноября 1990 года, ратифицирована Федеральным законом от 28 мая 2001 года № 62-ФЗ и вступила в силу для Российской Федерации 1 декабря 2001 года) установлено, что термин "конфискация" означает не только наказание, но и "меру, назначенную судом в результате судопроизводства по уголовному делу или уголовным делам и состоящую в лишении имущества"; при этом под имуществом понимаются имущество любого рода, вещественное и не-вещественное, и "орудия", означающие любое имущество, использованное или

предназначенное для использования любым способом, целиком или частично, для совершения преступления или преступлений. Таким образом, в Конвенции принадлежность (собственность обвиняемого или иного лица) имущества не является определяющим фактором при решении вопроса о конфискации. Представляется, что такой подход следовало бы закрепить и в российском законодательстве.

Анализ положений статей 104.1 и 104.2 УК РФ относительно видов имущества, подлежащего конфискации, позволяет сделать вывод о том, что конфискации подлежит только имущество, тем или иным образом относимое к преступлению (использованное, предназначенное для совершения преступления, полученное в результате совершения преступления или являющееся результатом преобразования преступно полученного имущества), а также имущество, принадлежащее виновному или переданное им другим лицам. В связи с этим представляется, что институт конфискации имущества нуждается в доработке в части конфискации имущества, принадлежащего третьим лицам, но с использованием которого совершено преступление. Это особенно важно с учетом требований международных соглашений, участником которых является Россия.

Статья 104.3 ("Возмещение причиненного ущерба") УК РФ устанавливает гарантии защиты прав потерпевших, которым в первую очередь должен быть возмещен причиненный вред.

Понятие "вред" введено в указанную статью Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции". Следует отметить, что в тексте статьи 104.3 УК РФ используется именно это понятие, хотя в ее названии, сохранилось понятие ущерба. Вместе с тем значение изменения терминологии является очевидным — повышение гарантированности защиты прав потерпевших, которым вред, причиненный преступлением, должен быть возмещен за счет расширения круга объектов, поскольку понятие вреда является более широким, чем понятие ущерба.

Исполнение конфискации имущества регламентируется Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве".

Международным договором универсального характера, в котором значительное внимание уделено международно-правовому регулированию вопросов возмещения вреда, причиненного преступлением, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанная Россией 9 декабря 2003 года и ратифицированная Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ (вступила в силу для России 8 июня 2006 года).

В Конвенции в части, касающейся возмещения вреда, причиненного преступлением, предусмотрено, что каждое государство-участник:

"принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с принципами его внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо

коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации" (статья 35);

гарантирует первоочередной порядок разрешения вопроса о возмещении вреда, причиненного преступлением, а "во всех других случаях в первоочередном порядке рассматривает вопрос о возвращении конфискованного имущества запрашивающему государству-участнику, возвращении такого имущества его предыдущим законным собственникам или выплате компенсации потерпевшим от преступления" (подпункт "с" пункта 3 статьи 57).

В Руководстве для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции указано, что государства — участники Конвенции, принимая обязательства, предусмотренные статьей 35, не только устанавливают гарантии выплаты компенсаций или возмещения ущерба, но и должны принять законодательные и другие меры, устанавливающие процедуры, с помощью которых можно добиваться или требовать компенсации или возмещения. Там же указано, что нормы статьи 57 Конвенции призваны позволить компетентным органам государств возвращать изъятое имущество его законным владельцам, потерпевшим от преступлений, а также для выплаты им компенсаций.

В 2006 году Россия также ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В настоящее время рассматривается вопрос о подписании Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. В Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы (в ред. Указа Президента от 13 апреля 2010 года № 460) предусматривается проработка предложений о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года (далее — Конвенция 1999 года) на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий ее подписания.

Одной из особенностей Конвенции 1999 года является закрепление в ней определения коррупции. "Для целей настоящей Конвенции коррупция означает требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или опосредованно, взятки или любого другого недолжного преимущества или возможность этого, которые приводят к нарушению надлежащего исполнения обязанностей или поведения, которые требуются от лица, получившего взятку, недолжное преимущество или возможность этого" (статья 2)¹. В соответствии со статьей 5 этой Конвенции лица, понесшие ущерб от коррупции, имеют право на полную его компенсацию путем возмещения материального ущерба, потери доходов. Причем ответчиком может выступать как лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения, так и само государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта.

¹ Неофициальный перевод.

Можно выделить следующие гражданско-правовые институты, предусмотренные Конвенцией 1999 года:

1. Недействительность сделки, предусматривающей совершение акта коррупции, которая таковой может быть признана также и в судебном порядке (статья 8).

2. Возмещение ущерба в исковом судопроизводстве, которое включает в себя реальный ущерб, упущенную выгоду, компенсацию морального вреда (статья 3).

3. Закрепление условий возмещения ущерба, причиненного коррупционным деянием: совершение, санкционирование ответчиком акта коррупции или непринятие разумных мер для его предотвращения, наличие причиненного ущерба, причинно-следственная связь между ними (статья 4), а также освобождение от гражданско-правовой ответственности или уменьшение возмещения, если истец по своей вине способствовал причинению ущерба (статья 6).

4. Требование возмещения ущерба от государства при совершении акта коррупции должностными лицами при исполнении ими своих полномочий (статья 5).

5. Срок исковой давности по таким правонарушениям составляет не менее 3 лет (статья 7).

Ратификация Конвенции 1999 года предоставит России возможность эффективно сотрудничать в вопросах гражданского судопроизводства по делам о коррупции. Особенно это касается получения доказательств за рубежом, установления юрисдикции, признания и обеспечения выполнения иностранных судебных решений и судебных расходов в соответствии с положениями международных договоров о сотрудничестве.

Рассмотрим более подробно нормы гражданского законодательства Российской Федерации, предусматривающие гражданско-правовую ответственность за правонарушения, в том числе коррупционные.

В российском законодательстве отсутствуют прямые нормы, направленные на ликвидацию и (или) минимизацию последствий коррупционных правонарушений. При этом в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) имеются нормы, которые предоставляют возможность признания недействительными сделок, связанных с правонарушениями (статьи 168, 169 и 179 ГК РФ), и нормы ответственности за причинение вреда незаконными действиями (статья 1069 и др. ГК РФ).

Анализ правоприменительной практики показывает, что правоприменители в очень малой мере используют имеющиеся в действующем законодательстве гражданско-правовые механизмы возмещения вреда, причиненного совершением коррупционных правонарушений, что говорит, с одной стороны, о неоправданной диспозитивности соответствующих правовых норм (применительно к случаям причинения ущерба государству и муниципальным образованиям) и необходимости их корректировки, а с другой стороны, о недостаточном уровне подготовки правоприменителей.

Последствиями коррупционных преступлений и правонарушений с точки зрения гражданско-правовых последствий могут быть:

1. Приобретение лицом, совершившим коррупционное преступление или правонарушение, какого-либо имущества (в том числе и путем оформления имущества на родственников и иных подставных лиц с целью его сокрытия).

2. Приобретение имущества иными лицами в результате совершения коррупционных преступлений или правонарушений.

В случае, если названное имущество не было конфисковано в соответствии со вступившим в законную силу приговором суда или же его судьба не была решена судом в результате рассмотрения гражданского иска, вопрос может быть разрешен в рамках гражданского судопроизводства.

Приобретение имущества в результате совершения коррупционного преступления или правонарушения всегда производится с нарушением действующего законодательства.

При анализе российского законодательства можно сделать вывод, что в нем нет норм, напрямую признающих недействительными такого рода сделки, хотя такая возможность предоставляется рядом статей ГК РФ (статьи 168, 169, 179).

Статья 168 ГК РФ "Недействительность сделки, не соответствующей требованиям закона или иным правовым актам" закрепляет, что сделка, не соответствующая требованиям закона или иным правовым актам, ничтожна.

Статья 169 ГК РФ "Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности" устанавливает, что сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна.

Статья 179 ГК РФ "Недействительность сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой стороной или стечения тяжелых обстоятельств" закрепляет, что такая сделка может быть признана судом недействительной по иску потерпевшего.

При оспаривании сделок по приобретению такого имущества следует учитывать, что ГК РФ предусматривает два разных подхода.

Так, в соответствии со статьей 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения.

На основании пункта 2 статьи 167 ГК РФ при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах — если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

В то же время статья 169 ГК РФ устанавливает, что сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна. При наличии умысла у обеих сторон такой сделки — в случае исполнения сделки обеими сторонами — в доход Российской Федерации взыскивается все полученное ими по сделке, а в случае исполнения сделки одной стороной с другой стороны взыскивается в доход Российской Федерации все полученное

ею и все причитавшееся с нее первой стороне в возмещение полученного. При наличии умысла лишь у одной из сторон такой сделки все полученное ею по сделке должно быть возвращено другой стороне, а полученное последней либо причитавшееся ей в возмещение исполненного взыскивается в доход Российской Федерации.

Таким образом, при применении последствий недействительности сделки в соответствии с положениями статьи 169 ГК РФ используется институт конфискации, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 243 ГК РФ "в случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискация)".

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 1 постановления от 10 апреля 2008 года № 22 "О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации" отметил, что для применения статьи 169 ГК РФ необходимо установить, что цель сделки, права и обязанности, которые стороны стремились установить при ее совершении, либо желаемое изменение или прекращение существующих прав и обязанностей (статья 153 ГК РФ) заведомо противоречили основам правопорядка и нравственности. При этом цель сделки может быть признана заведомо противной основам правопорядка и нравственности только в том случае, если в ходе судебного разбирательства будет установлено наличие умысла на это хотя бы у одной из сторон.

Поскольку при приобретении имущества в результате совершения коррупционного преступления или правонарушения одна из сторон сделки всегда преследует цели, заведомо противные основам правопорядка или нравственности, полагаем целесообразным при признании указанных сделок недействительными применять последствия недействительности сделки, установленные статьей 169, а не 168 ГК РФ, поскольку иное означало бы возможность двусторонней реституции и в отношении лица или лиц, совершивших такую сделку в целях, заведомо противных основам правопорядка или нравственности.

При этом необходимо законодательно закрепить, что признание сделок недействительными на основании их противоречия основам нравственности возможно только при одновременном нарушении такой сделкой конкретной правовой нормы или положения, вытекающего из нее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 166 ГК РФ требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом.

В том случае, если сделка была совершена с государственным или муниципальным имуществом, такими заинтересованными органами в соответствии с действующим законодательством могут быть уполномоченные органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Полагаем, что для повышения эффективности противодействия коррупции в качестве специального основания признания сделки ничтожной в дальнейшем в ГК РФ следует предусмотреть ее коррупционность с раскрытием содержания коррупционности применительно к гражданским правоотношениям.

Широкими полномочиями в области противодействия коррупции наделена прокуратура Российской Федерации.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований, в случаях заключения договоров должностными лицами государственных и муниципальных органов, нарушающих интересы государства или муниципальных образований, согласно части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор наделен правом обращения в суд с заявлением в защиту законных интересов неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В то же время, если такая сделка была совершена с имуществом, находившимся в собственности частных лиц или организаций, такая сделка может быть не оспорена в рамках гражданского судопроизводства, так как в данной сделке, как правило, нет лиц, заинтересованных в ее раскрытии и последующем оспаривании.

Полагаем необходимым законодательно урегулировать вопрос об обязательности оспаривания таких сделок, поскольку иное означало бы оставление у лица, совершившего коррупционное преступление, неправомерно приобретенного имущества.

В соответствии со статьей 196 ГК РФ срок исковой давности для оспаривания недействительных сделок установлен в три года, что является явно недостаточным и не соответствует нормам права, принятым международным сообществом.

Так, в Конвенции 1999 года (Российская Федерация не является участником данной Конвенции) устанавливаются следующие правила исчисления срока исковой давности. Этот срок должен составлять не менее трех лет со дня, когда лицу, которому причинен ущерб, стало известно или должно было стать известно о возникновении ущерба или совершении акта коррупции. Иск не может быть предъявлен по истечении не менее десяти лет с момента совершения коррупционного действия. Полагаем, что аналогичные нормы должны быть установлены и в российском законодательстве.

Как самостоятельная правовая форма гражданско-правовой ответственности за коррупционное правонарушение может быть использован гражданско-правовой институт обязательств вследствие причинения вреда, предусмотренный главой 59 ГК РФ.

Обращаем внимание, что на настоящий момент отсутствуют какие-либо разъяснения судебной практики в части оспаривания сделок по приобретению имущества в результате совершения коррупционного преступления или право-

нарушения со стороны Верховного Суда Российской Федерации или Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, что затрудняет применение норм ГК РФ при рассмотрении конкретных дел.

Необходимо отметить, что, ратифицировав вышеуказанные международные конвенции, Российская Федерация стала участницей организации Группа государств против коррупции, одной из ключевых рекомендаций которой является трансформация положений об уголовной ответственности не только физических, но и юридических лиц. Отмечаем, что в соответствии с УК РФ уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного данным Кодексом (статья 19). При этом обязательным условием привлечения к уголовной ответственности лица является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию, способность лица отдавать отчет своим действиям и руководить ими. Такой способностью обладают лишь физические лица, к ответственности за совершенные преступные деяния привлекают только их, а не юридические лица. В то же время следует отметить, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность за коррупционные административные правонарушения (статья 19.28. ("Незаконное вознаграждение от имени юридического лица"), статья 19.29 ("Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)").

Подводя итог сказанному, отмечаем, что российское законодательство содержит в себе различные действенные механизмы возмещения ущерба от коррупционных правонарушений, которые могут применяться как в рамках уголовного, так и в рамках административного, гражданского судопроизводства. При этом предусмотренные способы защиты гражданских прав лиц, пострадавших в результате коррупционных правонарушений, могут быть использованы не только в гражданском, но и уголовном судопроизводстве.

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

**О СОСТОЯНИИ И ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА
ОТ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

В современном мире сложилось стойкое убеждение, подтвержденное правоприменительной практикой, что эффективная борьба с коррупцией невозможна без возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений. Для реализации этого постулата на практике был заключен ряд международных договоров:

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности;

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию;

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию¹;

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности;

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

В соответствии с требованиями названных конвенций в странах-участницах законодательно должна быть выстроена эффективная система конфискации, которая как на национальном, так и на международном уровне является исключительно важным фактором сдерживания преступной деятельности, в частности коррупционной.

Однако в Российской Федерации с декабря 2003 года институт конфискации с целью гуманизации системы наказаний был упразднен. Вместе с тем анализ правоприменительной практики показывает, что отмена конфискации практически не повлияла на мотивацию преступников из малоимущих и неимущих слоев общества, но в то же время способствовала росту чувства собственной безнаказанности у преступников и коррупционеров из числа высокопоставленных чиновников.

В 2006 году после ратификации Россией Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма норма, предусматривающая конфискацию имущества, была возвращена в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Сегодня конфискация имущества применяется лишь в качестве иных мер уголовно-правового характера на основании обвинительного приговора по ряду преступлений, предусмотренных статьей 104.1 ("Конфискация имущества")

¹ Россией не ратифицирована.

Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако не все коррупционные преступления попали в перечень данной статьи. Например, в него не вошли мошенничество¹, присвоение или растрата², легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем³, дача взятки⁴.

В процессе реализации на практике положения Уголовного кодекса Российской Федерации о конфискации имущества правоприменителями отмечается ряд проблемных моментов.

В соответствии с действующим законодательством бремя доказывания преступного происхождения имущества, находящегося в собственности коррупционера, лежит на стороне обвинения, что само по себе достаточно сложно. В итоге объемы арестованного имущества в России незначительны по сравнению с нанесенным ущербом⁵.

Кроме этого, в большинстве случаев обвиняемые предстают перед судом, практически ничего не имея в собственности. Все имущество, как правило, ими заранее оформлено на родственников либо на доверенных лиц. К сожалению, законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность конфискации имущества у родственников преступника.

По мнению правоприменителей, подобных ситуаций можно избежать, если законодательно ввести норму о конфискации имущества, приобретенного преступником в течение всего периода осуществления им своих полномочий либо периода совершения преступления (если оно не связано с использованием служебного положения), вне зависимости от того, на кого это имущество было оформлено.

По вопросу необходимости доказывания и обоснования в суде законности происхождения имущества существует мнение Конституционного Суда Российской Федерации, что доказывать законность происхождения имущества должен его владелец, которого суд признал виновным⁶.

Реализацию этой нормы предусматривает конфискация "in rem", активно используемая в мире⁷. Конфискация "in rem" применяется в случаях, когда лицо невозможно по тем или иным основаниям привлечь к уголовной ответст-

¹ Статья 159 Уголовного кодекса Российской Федерации.

² Статья 160 Уголовного кодекса Российской Федерации.

³ Статья 174 Уголовного кодекса Российской Федерации.

⁴ Статья 290 Уголовного кодекса Российской Федерации.

⁵ По данным специалистов Конституционного Суда Российской Федерации, в 2007 году ущерб составил 5,632 млрд. рублей, а имущества арестовали всего на 608 тыс. рублей. В 2009 году конфискация применялась в отношении только 511 человек.

⁶ В Конституционном Суде Российской Федерации исходят из того, что если человека признали виновным в совершении преступления и суд вынес обвинительный приговор, то объективно полагать, что конкретное имущество человека нажито незаконным путем и его можно конфисковать. Если преступник с этим не согласен, то должен сам доказать обратное.

⁷ В Италии конфискация "in rem" действует с 1980-х годов, что дало возможность арестовать практически все имущество мафии. В 2008—2009 годах у мафии конфисковано почти 10 тысяч объектов недвижимости.

В Норвегии существует институт "расширенной конфискации", когда изымается все имущество преступника, если он не докажет законность его происхождения, и даже имущество

венности, но при этом имеются доказательства того, что имущество данного лица приобретено в результате коррупционных действий. Кроме того, конфискация "in rem" возлагает бремя доказывания законности приобретения имущества на его владельца и позволяет изымать имущество в случаях, когда его размер явно не соответствует законным источникам доходов собственника.

Вопрос о введении в России института конфискации "in rem" активно обсуждался в Государственной Думе в 2010 году, однако положительное решение до сих пор не принято.

В марте 2006 года Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, за исключением статьи 20 "Незаконное обогащение". Нормы данной статьи позволяют признать в качестве уголовно наказуемого деяния незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, законность происхождения которых оно не может разумным образом обосновать.

Имплементация в российское законодательство требований статьи 20 Конвенции ООН против коррупции позволит ввести в законодательство норму, обязывающую должностных лиц отчитываться за свои расходы.

В Конституционном Суде Российской Федерации исходят из того, что если человека признали виновным в совершении преступления и суд вынес обвинительный приговор, то объективно полагать, что конкретное имущество человека нажито незаконным путем и его можно конфисковать. Если преступник с этим не согласен, то должен сам доказать обратное.

Проект соответствующего федерального закона находится сейчас на рассмотрении в Государственной Думе¹.

Национальным планом противодействия коррупции на 2010—2011 годы предусматривается проработка предложений о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года (далее — Конвенция) на основе анализа соответствия Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий ее подписания.

После предварительной оценки возможностей имплементации Конвенции в Гражданский кодекс Российской Федерации можно отметить присутствие всех перечисленных в Конвенции гражданско-правовых институтов в российском гражданском законодательстве (приложения 1, 2).

Все положения Конвенции уже включены в российское гражданское законодательство и действуют с 1996 года. Однако, по данным социологического исследования, проведенного Научным центром противодействия коррупции НИИ Российской правовой академии Минюста России, в 15 субъектах Российской Федерации в правоприменительной практике рассмотрения коррупционного супруга, бывшей или нынешней.

В США конфискация применяется более чем по 60 видам преступлений, если есть доказательства, что имущество было получено в период совершения преступления и законные источники его получения отсутствуют.

¹ Законопроект № 474238-5 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О ратификации Конвенции Организаций Объединенных Наций против коррупции" (о ратификации статьи 20 Конвенции) (внесен в Государственную Думу 17.12.2010 г.).

ных дел не используются гражданско-правовые механизмы возмещения ущерба.

Анализ проведенного исследования позволяет сделать вывод, что ни российское общество, ни российские правоприменители не готовы и не способны использовать уже имеющиеся в российском законодательстве гражданско-правовые механизмы возмещения вреда, возникшего в результате совершения коррупционного деяния в связи с тем, что "низы не могут, а верхи не хотят"¹.

Выводы и предложения

Исключительно важным фактором сдерживания преступной, в частности коррупционной, деятельности является построение эффективной системы конфискации, максимально исключающей возможность ухода преступников от ответственности (в том числе в результате оформления имущества на других лиц).

В целях совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики по нейтрализации и ликвидации последствий коррупционных преступлений и правонарушений, включая возмещение ущерба от указанных деяний, представляется целесообразным:

1. Ускорить принятие находящихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов:

"О внесении изменения в статью 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации" (о конфискации имущества, полученного в результате совершения преступления, предусмотренного статьей 174 "Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем" Уголовного кодекса Российской Федерации)²;

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О ратификации Конвенции Организаций Объединенных Наций против коррупции" (о ратификации статьи 20 Конвенции)³.

2. Реализовать на практике рекомендации Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу введения в уголовное законодательство Российской Федерации понятия конфискации "in rem".

3. Предложить Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации разработать предложения по повышению эффективности использования гражданско-правовых механизмов возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений.

¹ Н.И. Добрякова К вопросу об имплементации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. 2010. № 8.

² Законопроект № 400700-5.

³ Законопроект № 474238-5.

**Гражданско-правовые средства
защиты прав и законных интересов лиц,
понесших ущерб в результате коррупционных деяний**

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию предусматривает гражданско-правовые средства защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции. Можно выделить следующие гражданско-правовые институты, предусмотренные Конвенцией:

1) недействительность сделки, предусматривающей совершение акта коррупции, которая таковой может быть признана также и в судебном порядке (ст. 8 Конвенции);

2) возмещение ущерба в исковом судопроизводстве, которое включает в себя реальный ущерб, упущенную выгоду, компенсацию морального вреда (ст. 3 Конвенции);

3) условия наступления ответственности: акт коррупции, причиненный ущерб, причинно-следственная связь между ними (ст. 4 Конвенции), а также освобождение от гражданско-правовой ответственности или уменьшение возмещения при вине истца (ст. 6 Конвенции);

4) требование возмещения ущерба от государства при совершении акта коррупции должностными лицами при исполнении ими своих полномочий (ст. 5 Конвенции);

5) срок исковой давности по таким правонарушениям составляет не менее трех лет (ст. 7 Конвенции).

**Сопоставительная таблица положений Конвенции Совета Европы
о гражданско-правовой ответственности за коррупцию
и Гражданского кодекса Российской Федерации**

Статьи Конвенции	Статьи Гражданского кодекса РФ
Статья 8. Юридическая сила контрактов (недействительность и отсутствие юридической силы любого контракта или положения контракта, предусматривающих совершение акта коррупции)	Статья 166. Оспоримые и ничтожные сделки Статья 168. Недействительность сделки, не соответствующей закону или иным правовым актам Статья 169. Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности Статья 179. Недействительность сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителя одной стороны с другой стороной или стечения тяжелых обстоятельств
Статья 3. Возмещение ущерба	Статья 15. Возмещение убытков
Статья 4. Ответственность (условия наступления гражданско-правовой ответственности за коррупционные деяния)	Статья 1064. Общие основания ответственности за причинение вреда
Статья 6. Неосторожность пострадавшего (условия уменьшения объема возмещения ущерба или освобождения от гражданско-правовой ответственности при вине истца)	Статья 404. Вина кредитора
Статья 5. Ответственность государств (требование установить процедуры, позволяющие возместить ущерб, причиненный результате актов коррупции, совершенных публичными должностными лицами)	Статья 1069. Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами
Статья 7. Сроки исковой давности (срок исковой давности не менее трех лет со дня, когда лицу, понесшему ущерб, стало известно или, исходя из здравого смысла, должно было стать известно о возникновении ущерба или о совершенном акте коррупции и о лице, ответственном за это)	Статья 196. Общий срок исковой давности

*А.Н. Савенков,
заместитель председателя Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству,
правовым и судебным вопросам,
развитию гражданского общества,
доктор юридических наук, профессор*

Бороться с подкупом по-английски¹

6 февраля 2012 года в газете "Коммерсант" была опубликована программная статья кандидата в Президенты Российской Федерации В.В. Путина "Демократия и качество государства", содержащая раздел "Мы должны победить коррупцию". С уверенностью можно утверждать, что это проявление политической воли и постановка задачи находят поддержку у всей здоровой части российского общества. Особенно важен призыв автора к тому, что "борьба с коррупцией должна стать подлинно общенациональным делом", поскольку слишком серьезен и опасен вызов, брошенный коррупцией, не только для государства, для престижа и имиджа страны, но и для нашей национальной безопасности.

В статье В.В. Путин заявил о преемственности курса и указал направления его совершенствования: "Мы будем действовать последовательно, осмысленно и решительно. Устраняя фундаментальные причины коррупции и карая конкретных коррупционеров. Создавая мотивацию для тех людей, которые готовы служить России верой и правдой. В итоге мы должны добиться, чтобы репутационные, финансовые, материальные и другие риски делали бы коррупцию невыгодной. Здесь полезно посмотреть на антикоррупционные практики стран Европы — они умеют отслеживать такие вещи".

В связи с этим представляет интерес опыт борьбы с коррупционной преступностью в Великобритании, ведущей свой отсчет с середины XVI века.

Действующее британское антикоррупционное законодательство имеет сложный характер. Соответствующие нормы рассосредоточены в целом ряде источников общего (прецедентного) и статутного (состоящего из принятых Парламентом Великобритании актов) права.

Впервые британские законодатели обеспокоились проблемой подкупа должностных лиц в 1551 году — уже тогда был принят Закон о подкупе государственных служащих (Sale of Offices Act 1551). В документе давалось определение коррупции, а также приводился список должностных лиц, подкуп которых рассматривался как преступление.

До последнего времени в Великобритании нормативно-правовая база в области противодействия коррупции строилась вокруг следующих имеющих равную юридическую силу источников статутного права: Закона о практике подкупа 1883 года (Corrupt Practices Act 1883), Закона о муниципальных выборах 1884 года (Municipal Elections Act 1884), Закона о практике подкупа публично-правовых учреждений 1889 года (The Public Bodies Corrupt Practices Act 1889) и Закона о предупреждении подкупа 1906 года (Prevention of Corruption Act 1906), дополненного Законом о борьбе с коррупцией 1916 года (Prevention of Corruption Act 1916).

¹ Финансовый контроль. 2012. № 3 (124). Печатается с сокращениями.

При этом Закон 1889 года был применим лишь к коррупции в местных органах власти, которые определялись как "любой муниципалитет графства, города или городского района, а также любая коллегия, комиссар, выборное управление церковного прихода или иной орган, облеченный властью осуществлять деятельность согласно тому или иному закону, имеющему отношение к местному органу власти, здравоохранения, работному дому или иному способу управления денежными средствами, собранными через муниципальное налогообложение во исполнение любого общего государственного закона, за исключением органов, находящихся за пределами Соединенного Королевства".

Параграф 4(2) Закона 1916 года распространил данное определение на "все местные и государственные органы власти". Закон 1906 года подвел под определение коррупционной деятельности частный сектор, этот нормативно-правовой акт применим ко всем "агентам", то есть к "любым лицам, трудоустроенным иным лицом или выступающим от его имени, а также лицам, находящимся на службе Монарха или любого органа местной или государственной власти". Закон 1906 года предусматривает следующие два состава преступления "коррупции":

"В преступлении виновен любой агент, который коррумпированно (*corruptly*) принимает или получает, либо соглашается принять или совершает попытку получить от любого лица для себя, равно как и для любого иного лица, любой подарок или знак внимания в качестве стимула или вознаграждения за совершение путем действия или бездействия, в том числе после принятия настоящего Закона, любого акта в отношении дел или деятельности своего принципала, либо оказывает путем действия или бездействия расположение или нерасположение любому лицу в отношении дел или деятельности своего принципала".

"В преступлении виновно любое лицо, которое коррумпированно дает или соглашается дать или предлагает любой подарок или знак внимания любому агенту в качестве стимула или вознаграждения за совершение путем действия или бездействия, в том числе после принятия настоящего Закона, любого акта в отношении дел или деятельности своего принципала, либо оказывает путем действия или бездействия расположение или нерасположение любому лицу в отношении дел или деятельности своего принципала".

В Законе 1906 года дается наиболее емкое определение взятки — "подарок или знак внимания", где "знак внимания" (*consideration*) определяется как "любой ценный знак внимания". Кроме того, он отменяет привязку преступления коррупции к некоему конкретному акту, распространяя его состав на любой "режим большего благоприятствования".

К середине XX века в системе английского прецедентного права накопилось значительное количество судебных и административных решений по коррупционным делам, с помощью которых государство пыталось закрыть открывавшиеся пробелы в устаревающей системе антикоррупционного регулирования. В 1972 году рассматривавшая дело *Tesco Supermarkets Ltd* против *Natras* в качестве высшей судебной инстанции Палата лордов выработала базовый судебный антикоррупционный прецедент, которым в дальнейшем руководствовались британские суды.

С 1998 года власти пытались кодифицировать систему антикоррупционных норм в едином акте. Результатом долгосрочных усилий заинтересованных государственных органов в этой области стало принятие Парламентом Великобритании Закона о подкупе 2010 года (Bribery Act 2010). Главным лоббистом обновления нормативно-правовой базы противостояния коррупции в Великобритании, выразившегося в разработке и принятии этого закона, стало Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах (The Serious Fraud Office), о деятельности которого более подробно будет сказано далее.

Этот кодифицирующий нормы судебного прецедента документ вводит в британское законодательство состав четырех преступлений: дачи и получения взятки, подкупа иностранных должностных лиц и ненадлежащего предупреждения взяточничества в коммерческой компании. Закон вступил в силу 1 июля 2011 года.

В сравнении с подобным Законом США о коррупции за рубежом 1977 года британский акт устанавливает более жесткий антикоррупционный режим. Здесь, в частности, вводится уголовная ответственность за подкуп должностных лиц частного сектора и за практикуемое британскими компаниями так называемое незначительное вознаграждение за упрощение формальностей (facilitation payment) — вина лица, участвовавшего в организации коррупционных действий на территории другого государства, не защищает и ни в коей мере не смягчает тот факт, что он всего лишь следовал местной практике данной страны либо использовал те же "темные" приемы. В то же время британские законодатели исключили из закона действующую в США норму о санкции за ненадлежащее ведение финансовой отчетности.

Установлено значительное расширение экстерриториальной сферы нового закона — его положения распространяются на действия британских физических и юридических лиц, как на официальных государственных служащих, так и на должностных лиц частных компаний, а также на все иностранные компании, имеющие деловые интересы в Великобритании. Подобное законодательство на сегодняшний день действует еще только в США.

Статья 6 закона предусматривает, что преступлением признается дача взятки должностному лицу иностранного государства с целью повлиять в рамках его компетенции на принятие соответствующего решения. Главное изменение — введение ответственности компаний за неспособность предотвратить дачу взятки: статья 7 закона вводит новый состав преступления для юридических лиц — коммерческих компаний, не обеспечивших предотвращение дачи взятки ее сотрудниками. Статьи 10—11 закона устанавливают меры наказания за подкуп. Акт увеличивает сроки тюремного заключения для уличенных во взяточничестве с 7 до 10 лет, а также вводит штрафы для компаний, размеры которых будут определяться в судебных инстанциях.

Нормы, касающиеся противодействия коррупции, имеются также в целом ряде других британских законов. Так, в Законе о полномочиях уголовных судов по вынесению приговоров 2000 года (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000) устанавливаются общие принципы вынесения вердиктов по делам о коррупции, в Законе о безопасности, борьбе с терроризмом и преступностью 2001 года (Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001), часть 12 (Bribery and

corruption), фиксируется принцип уголовной ответственности за подкуп должностных лиц, в Законе об имуществе, полученном преступным путем, 2002 года (Proceeds of Crime Act 2002) закрепляется право на конфискацию имущества, полученного путем совершения преступлений коррупционной направленности, и его передачу в законный оборот.

Добившись серьезных успехов в борьбе с коррупцией на нижнем уровне, непосредственно во взаимодействии чиновников и граждан, в Великобритании с переменным успехом пытаются бороться с более масштабными ее проявлениями. Кроме того, Соединенное Королевство в 1999 году присоединилось к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), а также подписала Конвенцию ООН против коррупции 2003 года.

Система органов государственной власти, занимающихся борьбой с коррупцией, чрезвычайно разветвлена и в принципе включает всю структуру уголовного правосудия. Предотвращением коррупции, связанной с расхищением общественных средств, занимаются Министерство финансов и Национальное бюро аудита. Министерство финансов ежегодно публикует отчеты о борьбе с мошенничеством, включающие и коррупционную проблематику.

Важную роль в этом процессе играет Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах (The Serious Fraud Office, далее — SFO), которое было создано в 1988 году в соответствии с Законом об уголовном судопроизводстве 1987 года (Proceeds of crime Act 1987 — сект 7) для расследования и преследования в судебном порядке дел о крупном или сложном мошенничестве в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии и коррупции за рубежом, связанной с Великобританией, и с целью выявления физических и юридических лиц, которые получают прибыль обманным путем, в результате подрывая рынки и уничтожая доверие инвесторов. Это ведущее ведомство Великобритании в области расследования и уголовного преследования по делам о взяточничестве и коррупции за рубежом в тех случаях, когда уголовное преследование входит в компетенцию Великобритании. Оно также занимается делами, связанными с внутренней коррупцией, несмотря на то, что основная ответственность за рассмотрение этих случаев лежит на полиции и Королевской прокурорской службе.

В компетенцию SFO входит возбуждение и расследование дел, относящихся к наиболее резонансным. Критерием подключения SFO к расследованию является превышение размера денежных средств, выведенных из законного оборота, в 1 млн. фунтов стерлингов. В то же время данный порог является в большей степени условным. Иными основаниями для задействования SFO являются: транснациональный характер коррупционных преступлений, наличие у подозреваемых специальных знаний и навыков (например, знание биржевых операций), потенциально высокий ущерб репутации финансовых институтов государства.

В Законе о несостоятельности 2002 года (The Enterprise Act 2002) криминализовано антиконкурентное поведение отдельных лиц. Совместно с Управлением добросовестной конкуренции (The Office of Fair Trading) SFO также несет ответственность за осуществление уголовного преследования в соответствии с данным законом.

В Закон о финансовых услугах и рынках 2000 года (The Financial Services and Markets Act 2000) включены составы уголовных преступлений (Section 397), предназначенные для борьбы с инвестиционным мошенничеством, а также административные взыскания за махинации на рынке. SFO сотрудничает с Управлением по финансовым услугам (Financial Services Authority — FSA) в целях предотвращения, сдерживания и наложения взысканий за финансовое мошенничество в этих областях.

Директор SFO назначается на должность Генеральным прокурором Великобритании и подотчетен ему. Генеральный прокурор осуществляет контроль и надзор за SFO и несет ответственность за его работу перед Парламентом Великобритании.

В настоящее время в аппарате SFO около 300 сотрудников. Руководящими органами SFO являются Дирекция по стратегическому управлению и Исполнительная дирекция. Дирекция по стратегическому управлению проводит заседания раз в месяц, определяет стратегические направления работы и контролирует их реализацию и эффективность. Исполнительная дирекция заседает еженедельно и занимается текущими вопросами по мере их возникновения.

По предметному принципу вся работа делится на два направления — взяточничество или коррупция и мошенничество, каждое из которых возглавляет один из руководителей SFO совместно с несколькими профессиональными менеджерами, ответственными за текущее управление делами. Менеджерами являются либо следователи, либо адвокаты. Характер дела и стадия его рассмотрения влияют на то, кто будет назначен для его рассмотрения: адвокат или следователь. В соответствии с тем, какие требуются навыки и опыт для рассмотрения дела, создаются многопрофильные команды специалистов. Эти команды включают юристов, следователей, IT-специалистов и бухгалтеров-криминалистов.

Кроме того, у SFO есть специальные подразделения, осуществляющие разведку, международное сотрудничество и взыскание убытков в рамках гражданского судопроизводства в соответствии с Законом о доходах, полученных преступным путем, от 2002 года (The Proceeds of Crime Act 2002).

По общему правилу не существует специальной процедуры для возбуждения уголовного преследования по фактам мошенничества, взяточничества или коррупции. Однако есть и такие категории преступлений, по которым уголовное дело может возбуждаться только с согласия руководителя соответствующего органа уголовного преследования, а по некоторым преступлениям требуется согласие Генерального прокурора. В том числе согласие Генерального прокурора необходимо в отношении предусмотренных законом коррупционных правонарушений, совершенных до вступления в силу Закона о подкупе 2010 года. Данный закон не имеет обратной силы, поэтому нормы о правонарушениях, замененные законом, действуют в отношении деяний, совершенных до июля 2011 года.

Первоначальные заявления о причастности к фактам мошенничества, взяточничества или коррупции поступают из ряда источников, в том числе:

- из собственного разведывательного подразделения SFO;

- из полиции Великобритании;

- из других правоохранительных органов Великобритании (например, Агентства по борьбе с организованной преступностью Великобритании);

от специалистов, например, юристов и бухгалтеров (по вопросам, с которыми они сталкиваются в своей практике);

от компаний-нарушителей;

из "сообщений о подозрительной деятельности", поступающих от финансовых организаций и регулируемых предприятий (например, от аудиторов, адвокатов, банков и других — в соответствии с законодательством в области препятствования отмыванию денег);

из открытых телефонных линий для приема сообщений о фактах мошенничества и систем онлайн-оповещений (позволяя людям сохранять анонимность);

от "информаторов" (сотрудников, которые докладывают о должностных преступлениях коллег или работодателя);

от негативно настроенных бывших сотрудников;

из сообщений средств массовой информации;

из информации, опубликованной в сети Интернет;

из входящих писем-запросов;

из департаментов и агентств Правительства Великобритании, например, Управления Ее Величества по налоговым и таможенным сборам и Департамента труда и пенсионного обеспечения.

Кроме того, соответствующую информацию относительно случаев взяточничества и коррупции за границей могут предоставлять следующие органы и частные лица:

международные организации, например, Всемирный банк;

исполнительные органы власти иностранных государств (например, Министерство юстиции США);

международные организации (в том числе ООН и ОЭСР);

неправительственные организации;

граждане Великобритании или компании, соблюдающие этические принципы и сообщающие о правонарушителях;

Департамент международного развития Великобритании;

высокие комиссии и посольства Великобритании (через Министерство иностранных дел и по делам Содружества Наций).

Следует отметить важную роль в борьбе с коррупцией, которую играют в Великобритании институты гражданского общества. Это в первую очередь многочисленные неправительственные организации, СМИ. Не последним инструментом является поощрение доносов, которые позиционируются здесь как проявление активной гражданской позиции. Именно сигналы, поступающие от общественности и экспертов неправительственных организаций и СМИ, зачастую ложатся в основу в том числе и самых громких антикоррупционных дел в Великобритании.

Закон о подкупе 2010 года сам по себе не наделяет органы уголовного преследования или следователей особыми процессуальными полномочиями по расследованию дел о взяточничестве и коррупции. Дела рассматриваются теми же судами, которые рассматривают все другие уголовные дела.

Вместе с тем Закон об уголовном судопроизводстве 1987 года предоставляет SFO широкие полномочия, позволяя должным образом расследовать серьезные и сложные дела о мошенничестве, взяточничестве или коррупции. В частности, в

разделе 2 Закона предусматривается право требовать от лица или компании письменные ответы на вопросы, представлять информацию и необходимые документы, а также даются полномочия (в определенных случаях) получать ордер, разрешающий сотрудникам полиции входить в помещения и производить обыск (в интересах SFO и с участием его представителей), а также изымать документы. В соответствии с нормами главы 5 Закона о доходах от преступной деятельности 2002 года SFO вправе требовать конфискации имущества и средств, добытых преступным путем. Согласно требованиям главы 1 Закона о серьезных преступлениях 2007 года (Serious Crime Act 2007) сотрудники SFO имеют право ставить вопрос о получении "ордера на предупреждение серьезного преступления", запрещающего лицам, участвовавшим в совершении тяжкого преступления, заниматься в будущем деятельностью, которая может привести в дальнейшем к серьезным преступлениям. Кроме того, они вправе иметь доступ к конфиденциальным банковским документам. Таким образом, оперативно-следственные возможности SFO принципиально отличаются от потенциала полиции. Такого рода широкие следственные полномочия SFO обуславливают не только трепетное отношение к этому органу в банковских и инвестиционных кругах страны, но и налагают повышенную ответственность на оперативных работников. За годы работы действия его сотрудников нередко становились объектом исков обвиняемых в британские судебные инстанции и Европейский суд по правам человека.

В настоящее время в SFO работают 120 следователей. Однако они вправе привлекать полицейские силы по всей стране для оказания содействия в проведении расследований и в соответствии с международными соглашениями могут запрашивать правовую помощь и поддержку правоохранительных органов других стран.

Экономическая преступность сегодня становится все более сложной по своей природе и международной по своему размаху, когда деньги можно перемещать по всему миру в считанные секунды и умело скрывать мошенническими способами в разных странах и организациях. Новая цифровая система надзора SFO является одной из лучших. В то время как традиционные методы компьютерной экспертизы осуществляются несколькими компьютерами, эта система позволяет очень быстро проанализировать огромные объемы данных. Так, в 2010—2011 годах было возможно обработать данные, содержащиеся в 70 миллионах документов, а теперь обрабатывается до 100 гигабайт новой информации. Например, в ответ на приказ судьи сотрудники SFO смогли идентифицировать более 47 000 сообщений за ночь. Как итог: за 2011 год более 64 млн. фунтов стерлингов было возвращено потерпевшим, а государству (Министерству финансов) только в первые несколько месяцев 2011 года передано около 10 млн. фунтов стерлингов.

Вывод. Полагаю необходимым изучить возможность сотрудничества с SFO, которое на сегодняшний день обладает необходимой материальной базой и опытом и организует свою деятельность в рамках вступившего в силу с 1 июля 2011 года Закона о подкупе 2010 года. Лучше быть первыми в сотрудничестве, чтобы понимать логику и стратегию развития, чем ездить потом "за изучением передового опыта".

*А.Н.Савенков,
заместитель председателя Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству,
правовым и судебным вопросам,
развитию гражданского общества,
доктор юридических наук, профессор*

Борьба с коррупцией и финансовыми преступлениями. Опыт международного сотрудничества

Коррупция, отмывание денег, финансирование терроризма, налоговые, иные финансовые преступления могут представлять угрозу стратегическим, политическим и экономическим интересам как развитых, так и развивающихся стран. Как правило, их совершение становится возможным из-за несовершенства правовых систем и правового регулирования, отсутствия правоприменительной практики и неэффективного межведомственного сотрудничества. Результаты криминологических исследований свидетельствуют о неблагоприятных для общества тенденциях развития коррупционной преступности и ее устойчивой взаимосвязи с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом. Организованные преступные формирования, действующие в экономической сфере, сращиваются с коррумпированными чиновниками и сотрудниками правоохранительных органов, легализуют значительную часть теневых капиталов, осуществляют рейдерские захваты и иные криминальные действия с целью обогащения. Без участия коррумпированных должностных лиц лоббирование криминальных интересов организованной преступности и защита ее участников от уголовного преследования и правосудия были бы существенно затруднены или невозможны.

В рейтинге восприятия коррупции в странах мира, ежегодно составляемом организацией Transparency International, в 2011 году Россия заняла 143 место. А среди 28 крупнейших стран мира в ноябре 2011 года российский индекс восприятия коррупции упал на самый низкий уровень. По мнению экспертов, Россия остается одной из самых коррумпированных развитых стран в мире. Причем из опыта прошлых лет нам известно, что в Советском Союзе коррупция как явление отрицалась. Как следствие, каких-либо исследований в этой сфере общественных отношений не проводилось и практических мер не предпринималось. Конечно же, с этим мириться нельзя.

В связи с этим как никогда актуален призыв Президента Российской Федерации В.В. Путина: "Мы должны победить коррупцию. Борьба с коррупцией должна стать подлинно общенациональным делом"¹.

Мировая экономика с интегрированными финансовыми рынками открывает новые возможности для всех форм незаконной деятельности. Преступность сегодня становится все более сложной по своей природе и международной по своему размаху. Чтобы бороться с этой угрозой эффективно и добиться справедливости по отношению к потерпевшим от коррупции,

¹ Демократия и качество государства / Коммерсант. 2012. 6 февраля.

необходимо координировать надзорную, правоохранительную и контрольную деятельность внутри государства, а также работать в партнерстве с коллегами на мировой арене.

1 февраля 2012 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 3-ФЗ "О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок"¹. Это событие завершило очередной этап международных интеграционных экономических процессов, начатых в первой половине 90-х годов прошлого века и направленных на присоединение России к Организации экономического сотрудничества и развития (далее ОЭСР), которое ожидается в 2013 году. 8 июня 1994 года Российская Федерация подписала Декларацию о сотрудничестве между ОЭСР (Organization for Economic Cooperation and Development — OECD) и Российской Федерацией², направив в 1996 году официальную заявку о вступлении в ОЭСР, начала процесс присоединения к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и вступления в Рабочую группу ОЭСР³. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2000 года № 25 "О вступлении Российской Федерации в Рабочую группу Организации экономического сотрудничества и развития по проблеме подкупа при заключении международных коммерческих сделок" эта деятельность была продолжена⁴.

Данная Конвенция, принятая 21 ноября 1997 года по инициативе Организации экономического сотрудничества и развития и вступившая в силу 15 февраля 1999 года⁵, направлена на содействие развитию международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией при заключении коммерческих договоров между представителями разных государств. При этом ее смысл заключается не только в том, чтобы выявлять и привлекать к ответственности граждан своих государств за коррупционное поведение в отношении чиновников-иностранцев, но и принимать предусмотренные законом меры на своей территории в отношении зарубежных чиновников, берущих взятки.

В настоящее время участниками Конвенции ОЭСР являются 39 государств. 34 являются членами ОЭСР: Австралия (1999 год), Австрия (1999 год), Бельгия (1999 год), Великобритания (1999 год), Венгрия (1999 год), Германия (1999 год), Греция (1999 год), Дания (2000 год), Израиль (2009 год), Испания (2000 год), Исландия (1999 год), Ирландия (2003 год), Италия (2001 год), Канада (1999 год), Республика Корея (1999 год), Люксембург (2001 год), Мексика (1999 год), Нидерланды (2001 год), Новая Зеландия (2001 год), Норвегия (1999 год), Польша (2000 год), Португалия (2001 год), Словакия (1999 год), Словения (2001 год),

¹ СЗ РФ. 2012. № 6. Ч. I. Ст. 622.

² <http://oecdru.org/oecd_decl.html>.

³ <http://oecdru.org/oecd_rf1.html>.

⁴ <http://oecdru.org/oecd_podk.html>.

⁵ См.: Сборник материалов о противодействии коррупции. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева М.: LEXPRO. 2010. Т. III. С. 223—231.

США (1999 год), Турция (2000 год), Финляндия (1999 год), Франция (2000 год), Чехия (2000 год), Чили (2001 год), Швеция (1999 год), Швейцария (2000 год), Эстония (2005 год), Япония (1999 год); 5 государств не являются членами этой организации: Аргентина (2001 год), Болгария (1999 год), Бразилия (2000 год), ЮАР (2007 год) и Российская Федерация (с 17 апреля 2012 год)¹.

По оценкам ОЭСР, Конвенция эффективно дополняет усилия по борьбе с преступностью, которые предпринимаются в рамках ООН, "Группы восьми", Совета Европы, АТЭС, МВФ, Всемирного банка, ФАТФ и других международных организаций.

Конвенция ОЭСР призвана обеспечить имплементацию ее правовых положений в национальное законодательство государств-участников. Основными требованиями являются:

1. Принятие государствами-участниками необходимых мер в соответствии с внутренним законодательством для признания в качестве уголовно наказуемых деяний "умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом прямо или через посредников любых неправомерных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с осуществлением международной коммерческой сделки". В этом определении раскрывается понятие "подкуп иностранного должностного лица".

При этом термин "иностранное должностное лицо" означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную должность в органе законодательной, исполнительной или судебной власти иностранного государства, любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного органа, предприятия или учреждения, а также любое должностное лицо или представитель международной организации.

Термин "иностранное государство" включает все уровни и структуры системы государственного управления — от центральных до местных органов государственной власти, в том числе такие, как органы власти автономной территории или отдельной таможенной территории;

Понятие "действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей" охватывает любое использование государственной должности независимо от того, находится ли данное должностное лицо в рамках уполномоченной компетенции.

Под "неправомерными имущественными или иными преимуществами", указанными в статье 1 Конвенции, понимаются деньги, ценные бумаги, иное имущество либо услуги имущественного характера, подлежащие оплате, но оказываемые безвозмездно (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и тому подобное), либо иные имущественные права (занижение стоимости передаваемого частным компаниям имущества,

¹ <www.nr2.ru/rus/373614.html>.

уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими кредитами и тому подобное).

Согласно комментарию к Конвенции (Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), принятому конференцией полномочных представителей 21 ноября 1997 года¹, в юридический оборот введены правовые новеллы. Так, понятие "государственные функции" включает в себя любую деятельность в государственных интересах, полномочия по осуществлению которой даны иностранным государством. К такой деятельности, например, относится выполнение по поручению государства обязанностей в связи с государственными закупками.

"Государственное учреждение" — это самостоятельная правовая единица, созданная в соответствии с публичным правом для выполнения конкретных функций в государственных интересах.

"Государственное предприятие" — это любое предприятие вне зависимости от его правовой формы, на которое правительство или правительства могут (прямо или косвенно) оказывать доминирующее влияние. В частности, в тех случаях, когда правительство или правительства владеют большей частью выпущенного по подписке акционерного капитала предприятия, контролируют большинство голосов, право на которые дают акции, выпущенные предприятием, или могут назначить большинство членов административного или управленческого органа предприятия или его наблюдательного совета. Любое должностное лицо государственного предприятия считается выполняющим публичные функции, за исключением случаев, когда это предприятие действует на соответствующем рынке на коммерческой основе, то есть на основе, эквивалентной той, на которой действуют частные предприятия, и не получает льготных субсидий или иных привилегий.

Термин "международная публичная организация" включает в себя любые международные организации, созданные государствами, правительствами или другими международными публичными организациями, вне зависимости от их организационной формы и сферы компетенции. К таким организациям относятся организации, ведающие региональной экономической интеграцией, — например, Европейские Сообщества.

"Доход", полученный благодаря даче взятки, — это прибыль или другие выгоды, полученные взяткодателем от совершения операции, или иная неправомерная выгода, полученная или сохраненная благодаря даче взятки.

Термин "конфискация" включает в себя обращение собственности в доход государства и означает необратимое лишение собственности, осуществляемое по решению суда или иного компетентного органа. Данный пункт не ущемляет прав потерпевших.

В соответствии с Рекомендациями Совета ОЭСР о вычете сумм взяток, выплаченных иностранным государственным должностным лицам, из налогооблагаемой базы (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign

¹ См.: Сборник материалов о противодействии коррупции. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева М.: LEXPRO. 2010. Т. III. С. 231—238.

Public Officials), принятыми 11 апреля 1996 года¹, средства, предназначенные для подкупа иностранных должностных лиц или используемые для этих целей, и любые другие расходы, понесенные в связи с совершением противоправных деяний, предусмотренных данной Конвенцией и законодательством Российской Федерации, согласно статьям 171 и 217 Налогового кодекса Российской Федерации не освобождаются от налогообложения.

Уголовно-наказуемым деянием признаются также все формы соучастия, сговор, санкционирование действий по подкупу и покушение на подкуп иностранного должностного лица.

2. В национальном законодательстве государств-участников должна быть установлена ответственность юридических лиц за подобные действия. При этом диапазон наказаний должен быть соразмерен с диапазоном наказаний, назначаемых лицам, виновным в подкупе должностных лиц страны — участницы Конвенции ОЭСР. Вместе с тем Конвенция не исключает, что в случае отсутствия в правовой системе какого-либо государства уголовной ответственности в отношении юридических лиц, от него не будет требоваться вводить такую уголовную ответственность.

К числу гражданско-правовых и административных санкций, отличных от неуголовных штрафов, которые могут налагаться на юридические лица за совершение деяния, выразившегося в даче взятки иностранному государственному должностному лицу, относятся: лишение права получать от государства льготы или помощь; постоянное или временное лишение права участвовать в государственных закупках или заниматься иной коммерческой деятельностью; помещение под надзор судебных органов и принятие решения о ликвидации компании.

3. В национальном законодательстве участников Конвенции должны быть введены правовые нормы, устанавливающие, что сумма взятки и доходы от подкупа должностного лица иностранного государства, а также имущество, стоимость которого соответствует указанным доходам, подлежат изъятию или конфискации, либо должны применяться финансовые санкции, обеспечивающие соразмерный эффект.

4. Участники Конвенции должны установить свою юрисдикцию и право судебного преследования физических и юридических лиц, совершивших подкуп иностранного должностного лица, как на территории страны, так и за границей.

Расследование и уголовное преследование случаев подкупа должностных лиц иностранных государств осуществляются в соответствии с внутренним законодательством каждого государства. Они не должны обуславливаться соображениями, связанными с экономическими интересами той или иной страны, характером отношений с другим государством либо конкретным физическим или юридическим лицом.

Причем если государство объявило преступлением подкуп должностных лиц собственных государственных органов в целях применения законодательства о борьбе с отмыванием "грязных" денег, то оно должно поступать анало-

¹ См.: Сборник материалов о противодействии коррупции. Международное сотрудничество в области противодействия коррупции / под общ. ред. Ю.Л. Воробьева М.: LEXPRO. 2010. Т. III. С. 246.

гичным образом в отношении подкупа должностных лиц иностранных государств, независимо от того, где имел место факт подкупа.

Одним из вариантов дачи взяток является случай, когда ответственный сотрудник компании дает взятку занимающему высокий пост правительственному чиновнику с тем, чтобы этот чиновник, пользуясь своим служебным положением (но действуя вне рамок своей компетенции), вынудил другого чиновника заключить контракт с этой компанией.

В любом законе об исковой давности, применяемом к такому преступлению, как подкуп должностного лица иностранного государства, должно быть предусмотрено предоставление соответствующего периода времени, достаточного для расследования и уголовного преследования виновных в совершении этого преступления.

5. Участники Конвенции должны оказывать взаимную правовую помощь и отнести подкуп иностранного должностного лица к категории преступлений, по которым осуществляется экстрадиция.

6. Государства-участники должны осуществлять эффективный международный контроль за выполнением обязательств по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

В связи с этим можно выделить несколько направлений реформы российского законодательства.

Решение о том, что за подкуп иностранных должностных лиц для физических лиц будет установлена уголовная ответственность, а для юридических лиц — административная ответственность, принималось в длительных и острых дискуссиях. При этом учитывались обязательства, взятые по другим антикоррупционным конвенциям, подписанным и ратифицированным Российской Федерацией, в частности:

по Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC), принятой резолюцией № A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года¹, подписанной от имени Российской Федерации в городе Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 года и ратифицированной Российской Федерацией в 2006 году², которая была разработана с учетом ряда международных многосторонних документов по предупреждению коррупции и борьбе с ней, включая Конвенцию ОЭСР. Указанная Конвенция ООН содержит статью 16 "Подкуп иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций", а также раскрывает в статье 2 "Термины" понятия "иностранное публичное должностное лицо" и "должностное лицо публичной международной организации";

по Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принятой в Страсбурге 27 января 1999 года³, тогда же подписанной от имени Российской Федерации и в 2006 году ратифицированной Российской Федерацией⁴. В этой Конвенции содержится ряд статей об ответственности за подкуп иностранных

¹ <www.un.org/ru/documents/decl-conv/conventions/corruption.shtml>.

² СЗ РФ. 2006. № 12. Ч. I. Ст. 1231.

³ СЗ РФ. 2009. № 20. Ч. I. Ст. 2394.

⁴ Российская газета. 2006. 28 июля.

должностных лиц, например, статья 9 "Подкуп должностных лиц международных организаций", статья 10 "Подкуп членов международных парламентских собраний" и статья 11 "Подкуп судей и должностных лиц международных судов".

С учетом указанных конвенций приняты Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"¹, содержащий соответствующие положения, касающиеся подкупа и ответственности юридических лиц, а также Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 года, с изм. от 6 декабря 2011 года) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"², с изменениями, внесенными Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 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"³.

Последним из них для юридических лиц была установлена административная ответственность за подкуп — незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП)⁴ дополнен статьей 19.28, предусматривающей за незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, — наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 1 до 100 млн. рублей и более с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Тем самым реализованы требования Конвенции ОЭСР не только об установлении ответственности для юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, но и, как того требует Конвенция ОЭСР, приняты меры к тому, чтобы сумма взятки и доходы от подкупа иностранного должностного лица подлежа-

¹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6228.

² СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6235.

³ СЗ РФ. 2011. № 19. Ч. I. Ст. 2714.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1.

ли изъятию и конфискации, а также применялись соразмерные финансовые санкции (штраф).

На сегодняшний день в российской юридической практике применения названной нормы наиболее известен пример привлечения к административной ответственности отечественной корпорации "ГРИНН" в виде штрафа в полутора-кратном размере переданных денег — 60 млн. рублей — "за незаконное вознаграждение от имени юридического лица" чиновников в субъекте Российской Федерации. В данном случае речь не идет о подкупе иностранных должностных лиц, но таким образом начат процесс работы органов прокуратуры и судов по формированию общих подходов к правоприменению.

Этим же законом часть 2 статьи 1.8 КоАП изложена в новой редакции, согласно которой лицо, совершившее административное правонарушение за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. Указанное изменение статьи 1.8 КоАП обеспечило выполнение требований Конвенции ОЭСР об обязательности осуществления в соответствии с национальным законодательством судебного преследования физических и юридических лиц, совершивших подкуп иностранных должностных лиц как на территории страны, так и за границей.

Аналогично поэтапно вносились изменения и в другие законодательные акты, в том числе в Уголовный кодекс Российской Федерации.

С учетом проделанной работы 6 февраля 2009 года МИД России уведомил Генерального секретаря ОЭСР А. Гурриа о намерении России присоединиться к Конвенции, направив в ОЭСР соответствующую формальную заявку. Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок признала, что российское законодательство соответствует положениям Конвенции. Тем самым еще до присоединения к Конвенции в Российской Федерации вносились изменения в национальное законодательство.

25 мая 2011 года на 50-й юбилейной министерской конференции ОЭСР состоялся обмен письмами о вступлении Российской Федерации в Рабочую группу. Представляется, что следующим шагом должно стать применение в Российской Федерации практик ОЭСР, направленных на борьбу с коррупцией. В первую очередь важно подчеркнуть, что существуют значительные совпадения между методами, используемыми для работы с отмыванием преступных доходов и уклонением от уплаты налогов.

ОЭСР установила стандарты по налоговым мерам для борьбы со взяточничеством. Две Рекомендации ОЭСР, адресованные правительствам, содержат необходимые положения: Рекомендация 2009 года о налоговых мерах по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных сделок (Recommendation on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions¹ и Рекомендация от 14 октября 2010 года о совершенствовании сотрудничества между налоговыми органами и иными правоохранительными органами для борьбы с тяжкими пре-

¹ <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>>.

ступлениями (Recommendation of the Council to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes)¹.

Примером того, как это работает на практике, может служить австралийская межведомственная специальная группа "Проект Уикенби" (Australian cross-agency taskforce Project Wickeby), которая сотрудничает с международными партнерами. Будучи созданной в 2006 году, она уже смогла вернуть активы на сумму более 500 млн. австралийских долларов (535 млн. долларов США) и обеспечить ряд обвинительных приговоров, создавая мощный сдерживающий аспект-фактор².

Высокую эффективность показывает Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах (The Serious Fraud Office, далее — SFO), которое было создано в Великобритании в 1988 году в соответствии с Законом об уголовном судопроизводстве 1987 года (Proceeds of crime Act 1987 — сект 7) для расследования и преследования в судебном порядке дел о крупном или сложном мошенничестве в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии и коррупции за рубежом, связанной с Великобританией, и с целью выявления физических и юридических лиц, которые получают прибыль обманным путем, в результате подрывая рынки и уничтожая доверие инвесторов. Это ведущее ведомство Великобритании в области расследования и уголовного преследования по делам о взяточничестве и коррупции за рубежом в тех случаях, когда уголовное преследование входит в компетенцию Великобритании. Оно также занимается делами, связанными с внутренней коррупцией, несмотря на то что основная ответственность за рассмотрение этих случаев лежит на полиции и Королевской прокурорской службе.

В компетенцию SFO входит возбуждение и расследование дел, относящихся к наиболее резонансным. Критерием подключения SFO к расследованию является превышение размера денежных средств, выведенных из законного оборота, в 1 млн. фунтов стерлингов. Иными основаниями для задействования SFO являются: транснациональный характер коррупционных преступлений, наличие у подозреваемых специальных знаний и навыков (например, знание биржевых операций), потенциально высокий ущерб репутации финансовых институтов государства.

Особо следует выделить техническое оснащение Управления и в первую очередь цифровую систему надзора SFO, которая позволяет проанализировать огромные объемы данных — до 100 гигабайт новой информации. Например, в ответ на приказ судьи сотрудники SFO смогли идентифицировать более 47 тысяч сообщений за ночь. Как итог: за 2011 год более 64 млн. фунтов стерлингов было возвращено потерпевшим, а государству (Министерству финансов) только в первые несколько месяцев 2011 года передано около 10 млн. фунтов стерлингов³.

¹ <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=266&Lang=en&Book=False>>.

² Serious Economic Crime. A boardroom guide to prevention and compliance. London, White Page Ltd. 2011. P. 34.

³ См.: А.Н. Савенков. Борьба с подкупом по-английски / Финансовый контроль. 2012. № 3 (124).

Гражданское общество и деловые круги могут также играть важную роль в борьбе с такими преступлениями путем повышения бдительности и внесения своего вклада в развитие системы.

Государства должны продолжать совершенствовать существующие и вводить новые налоговые меры для усиления правовых систем по противодействию коррупции. Комбинированный эффект от реализации этих мер — увеличение случаев предотвращения, выявления и преследования коррупционной деятельности. Обучению сотрудников налоговых органов выявлять виды платежей, указывающих на взятки, а также предпринимать необходимые действия в случаях возникновения таких подозрений могло бы способствовать внедрение "Руководства ОЭСР для налоговых инспекторов по борьбе со взяточничеством"¹, которое включает в себя практические рекомендации, такие, как индикаторы взяточничества, методы получения объяснений и примеры взяточничества, выявленные в ходе налоговых проверок.

Что касается выработки стратегии, то многие страны прямо запретили налоговые льготы, если выяснялось, что имел место подкуп иностранных должностных лиц (это требование Рекомендации ОЭСР 2009 года). Подобные законодательные меры повышают общий уровень осведомленности бизнес-сообщества о незаконности взяточничества и делают его невыгодным.

Преступники накапливают значительные денежные суммы от совершения таких преступлений, как кражи, мошенничество в инвестиционной сфере, вымогательство, коррупция, присвоение денежных средств. Отмывание денег — это серьезная угроза для легальной экономики, оно негативно влияет на репутацию финансовых учреждений. Это также особым образом меняет расклад экономических сил в определенных секторах. Если оставить все как есть, то пострадает все общество.

В большинстве стран налоговые преступления являются предикатными, то есть предшествующими отмыванию денег. В мае 1998 года министры финансов "Большой восьмерки" настоятельно рекомендовали предпринять действия на международном уровне для усиления потенциала "антиотмывочных" систем для эффективной борьбы с налоговыми преступлениями.

В 2009 году лидеры "Большой восьмерки" призвали предпринять дальнейшие усилия для борьбы с незаконным финансированием и признали достижения Группы по выработке мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force — ФАТФ), межправительственной организации, вырабатывающей стандарты борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма², а также ОЭСР международными стандартами прозрачности. Комитет ОЭСР по налоговым вопросам совместно с ФАТФ разработал некоторые новые инструменты для расширения сотрудничества между налоговыми органами и органами, занимающимися противодействием отмыванию денег.

В последние 20 лет ОЭСР уделялось особое внимание конфискации преступных доходов как сдерживающему фактору для преступников. Благодаря сообщениям о необычных или подозрительных операциях от органов финансо-

¹ <<http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>>.

² <http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.htm>.

вого надзора появились возможности для анализа информации о потоках денег и товаров до того, как само преступление было выявлено. Если преступники арестованы или их преступный доход уже обложен налогом, то они попытаются приложить все усилия для того, чтобы не удалось выяснить происхождение этого дохода и он не был конфискован.

Для того чтобы использовать средства в открытую, преступники должны создать видимость отсутствия прямой связи между преступными доходами и реальной незаконной деятельностью. Они также могут придумать правдоподобное объяснение происхождения денег. Для этого они "отмоют" преступные доходы до того, как они будут израсходованы или инвестированы в легальную экономику.

Как государство может этому противостоять? ОЭСР выпустила "Информационное руководство о борьбе с отмытием денег" (Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors)¹, которое описывает процедуру выявления случаев отмытия денег. Это руководство может помочь налоговым и правоохранительным органам для выявления налоговых преступлений, выявления иных преступлений и преступников, установления места нахождения преступных активов.

Традиционные методы отмытия денег в основном связаны с использованием тех секторов, в которых велик объем наличных денежных средств. Но преступники стараются найти более совершенные методы для использования лазеек в финансовых системах и находиться на шаг впереди следователей. Сделки с недвижимостью, займы, международная торговля и лица, оказывающие профессиональные услуги (адвокаты, бухгалтеры и другие), обязательно используются преступниками для отмытия преступных доходов и налоговых мошенничеств. Руководство содержит наглядные примеры этих методов, а также описывает те виды признаков преступлений, которые могут быть использованы для выявления этих преступлений.

Источником для отмытия денег и налоговых преступлений может служить незаконное использование благотворительности как путем создания подставных благотворительных организаций, так и путем использования существующих добросовестных организаций. Благотворительные организации могут восприниматься как организации, на которые не распространяется жесткое бухгалтерское регулирование, имеющее место в отношении обычных юридических лиц. Однако многие из них распоряжаются огромными денежными суммами и, как многие крупные корпорации, зачастую переводят свои активы за рубеж. В результате особый привилегированный статус благотворительной организации может быть использован незаконно, например, налогоплательщиками, жертвователями или лицами, которые готовят документы для налоговых деклараций.

В обзоре ОЭСР за 2008 год описан ряд общих методов и схем, в которых используют благотворительные организации для совершения налоговых преступлений и отмытия денег. Например, фиктивные компании могут позиционироваться как зарегистрированные благотворительные организации и собирать

¹ <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/17/43841099.pdf>>.

пожертвования. Существуют зарегистрированные благотворительные организации, которые продают квитанции о благотворительных взносах лицам, готовящим налоговые декларации, для получения комиссии. Налогоплательщики и лица, занимающиеся подготовкой налоговых деклараций, могут подделать квитанции настоящих благотворительных организаций.

Уровень выявления таких преступлений все время растет благодаря сбору разведывательной информации, сопоставления данных, анализу рисков для выявления мошенничеств в благотворительной сфере. Тщательные проверки бухгалтерских записей благотворительных организаций также могут помочь установить налоговый статус жертвователей. В обзоре указывается на то, что ценная информация, связанная с налоговыми вопросами, может также поступать из национальных ведомств, например подразделений финансовых разведок, таможенных и иммиграционных органов или зарубежных налоговых органов. Многие страны приняли законы, предусматривающие исключение существования такой практики, как "пожертвование за вознаграждение", когда жертвователь получает что-либо ценное в обмен на пожертвование. Некоторые страны учредили специальные рабочие группы и группы проверок для борьбы с незаконным использованием благотворительных организаций.

За последние 20 лет футбол превратился из популярного времяпрепровождения в международную индустрию. Инвестиции в этот сектор значительно увеличились, и некоторые из них имеют преступное происхождение. ФАТФ при содействии ОЭСР недавно завершила типологическое исследование "Отмывание денег через футбольный сектор" для того, чтобы выяснить, что же так привлекает преступников. Исследование содержит примеры, описывающие используемые методы. Один из примеров описывает ситуацию, когда имели место платежи за регистрацию, а также иные взносы предположительно за права на изображение, которые были совершены в адрес компании, зарегистрированной в офшоре. Клуб признался, что права на изображение на самом деле были частью трудового контракта. В результате клуб был вынужден заплатить по дополнительной налоговой декларации более 1,3 млн. фунтов стерлингов (2,1 млн. долларов США)¹.

Об эффективности принимаемых мер в странах — членах Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц свидетельствуют следующие данные за период с 1999 года по 2010 год. Из 38 государств, являвшихся на конец 2010 года членами Рабочей группы, только в 13 странах за указанный период имели место случаи привлечения к ответственности за подкуп иностранных должностных лиц. Всего за такие деяния было привлечено к уголовной ответственности 164 физических лица и 59 юридических лиц, к административной ответственности — 41 физическое лицо и 46 юридических лиц. При этом имеет место тенденция к увеличению таких дел.

За 2010 год к уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц привлечены 26 физических лиц (14 — в Германии, 8 — в США, 2 — в Великобритании, по одному — в Швейцарии и Франции) и 10 юридических лиц (7 — в США, 2 — в Германии, 1 — в Великобритании); к административной от-

¹ См.: Serious Economic Crime. P. 36—37.

ветственности привлечены 12 физических лиц (8 — в США, 4 — в Германии) и 17 юридических лиц — все в США¹.

Можно по-разному оценивать приведенные результаты работы, но очевидно, что многие государства и наиболее развитые экономики мира серьезно озабочены проблемами коррупции, они встали на путь решительной борьбы с последней и целенаправленно ищут для этого правовые средства и способы международного взаимодействия. При этом существует понимание необходимости решать эту задачу сообща, учитывая процесс глобализации экономики и финансовых рынков.

Подобные логика и стратегия развития отвечают интересам Российской Федерации и требуют высокого уровня эффективного международного сотрудничества в области как законодательного обеспечения, так и практических действий для борьбы с коррупцией.

¹ См.: *А.В. Федоров. Антикоррупционная составляющая присоединения Российской Федерации к Организации экономического сотрудничества и развития: уч. записки Санкт-Петербургского филиала РТА. 2011. № 3 (40). С. 77—78.*

В.Г. Елизаров,
*главный советник аппарата Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству, региональной политике,
местному самоуправлению и делам Севера,
кандидат юридических наук*

Актуальные проблемы правового обеспечения борьбы с коррупцией на современном этапе

Если называть вещи своими именами,
речь идет о системной коррупции.

*В.В. Путин. О наших экономических задачах.
"Ведомости". 30 января 2012 года.*

Согласно Национальной стратегии противодействия коррупции¹ принцип системности противодействия коррупции, являющийся одним из ее основных принципов, реализуется посредством системы мер, включающей меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции. Указанный ряд мер в формулировке принципа системности противодействия коррупции, закрепленной в Стратегии, логично было бы дополнить мерами по выявлению коррупционных правонарушений, так как в объем понятия "уголовное преследование" не входит выявление коррупционных правонарушений, в том числе тех, за совершение которых предусмотрены меры административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

От того, в какой мере принцип системности мер по противодействию коррупции реализован в концептуальных документах, законодательстве и в практической организации борьбы с коррупцией, — зависит результативность всей этой деятельности.

Сегодня практически все политические и общественные деятели, специалисты и эксперты в сферах государственного управления и противодействия коррупции признают, что в настоящее время эффективность государственной политики противодействия коррупции явно не соответствует необходимому уровню обеспечения национальной безопасности России, учитывая громадные масштабы ущерба, ежегодно причиняемого коррупционными деяниями гражданам, организациями, государству, обществу в целом. Коррупция неуклонно разрушает государство. Перелом в борьбе с ней пока не наступил.

Эффективность деятельности государства по противодействию коррупции в значительной мере предопределяется пониманием коррупции (ее сути, причин, условий, структуры, динамики, взаимосвязей с другими социальными явлениями), выраженным и закрепленным в основополагающих государственных

¹ Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460.

документах, определяющих государственную политику в этой сфере (Национальной стратегии и Национальном плане противодействия коррупции, Федеральном законе "О противодействии коррупции"). Методологические ошибки в выработке концептуальных, правовых и организационных основ противодействия коррупции являются одним из главных факторов малой эффективности применяемых мер по противодействию коррупции.

В действующем законодательстве Российской Федерации о противодействии коррупции и указанных выше концептуальных документах направления, задачи, приоритеты и конкретные правовые механизмы противодействия коррупции сформулированы исходя из узкого, ограниченного, абстрагированного понимания коррупции без учета существенных взаимодетерминирующих связей этого явления с отношениями, образующими сферу теневой экономики¹. Криминологические исследования доказывают, что "теневые" экономические отношения являются мощным фактором коррумпирувания государственных органов и органов местного самоуправления. Именно по причине существенно криминогенного влияния теневой экономики на государство и общество деятельность государственных органов по противодействию коррупции без выработки и осуществления системы мер по противодействию теневой экономике не может быть эффективной как в сфере экономики, так и в сфере государственного управления.

Рассмотрение коррупции в отрыве от тесно связанной с ней теневой экономики и разработка мер по противодействию коррупции без подкрепления их специальными мерами по противодействию теневой экономике являются существенным недостатком государственной политики в области противодействия коррупции.

Непоследовательность в реализации принципа системности мер по противодействию коррупции отчетливо проявляется также в том, что в действующем законодательстве мало внимания уделено обеспечению минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений, включая возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. Законодательство в этой части нуждается в существенном совершенствовании. Например, закрепленный в статье 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации перечень преступлений, при вынесении приговора за которые возможно применение конфискации имущества, не содержит ряда преступлений коррупционной направленности. В уголовно-процессуальном законодательстве не установлена обязательность применения конфискации имущества в тех случаях, когда фактические и правовые основания для ее применения имеются.

¹ Теневая экономика — экономическая деятельность, сокрытая от учета и (или) налогообложения (неучитываемая экономическая деятельность), а также криминальная экономическая деятельность.

Неучитываемая экономическая деятельность — предпринимательская или иная экономическая деятельность, подлежащая учету и (или) налогообложению, ответственность за сокрытие которой от учета и (или) налогообложения установлена уголовным, административным или гражданским законодательством.

Криминальная экономическая деятельность — экономическая деятельность, запрещенная уголовным законодательством и не подлежащая налогообложению и (или) учету.

Из определения понятия "коррупция", закрепленного в Федеральном законе "О противодействии коррупции", и более широких понятий коррупции, закрепленных в антикоррупционных конвенциях (в частности, в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года), следует, что последствия коррупционных деяний имеют очень широкий спектр возможных форм проявления.

При этом одним из самых социально опасных проявлений коррупции является ее разрушающее воздействие на государственный аппарат и государство как социальный институт в целом, в результате чего уровень коррумпированности многих государственных органов становится критическим, существенно снижается качество их работы, что ведет к неэффективности государственного управления, имитации правоохранительными органами борьбы с коррупцией, снижению уровня обеспечения защиты прав и свобод граждан, и как следствие этого — к росту недоверия и протестных настроений значительной части общества по отношению к власти.

Самой трудноискоренимой и причиняющей наибольший вред государству является так называемая элитная коррупция, в которой принимают участие лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. Поэтому создание новых и совершенствование имеющихся специальных правовых и организационных механизмов, направленных на пресечение коррупции указанных лиц, является актуальной задачей государственной антикоррупционной политики и обеспечения национальной безопасности России. В связи с этим считаю заслуживающим внимания предложение об уточнении норм статьи 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", касающихся отрешения Президентом Российской Федерации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, предусмотрев установление именно обязанности (а не права) главы государства отрешить указанное должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в случае выявленных фактов его участия в коррупции. Это позволит избавиться от избирательного подхода при принятии решения об отстранении главы региона путем исключения возможности ухода в отставку "по собственному желанию" главы региона, причастного к коррупции.

Принципиально важным направлением совершенствования государственной политики, включая законодательство в области противодействия коррупции, является выработка мер против действий, называемых захватом власти (приватизацией власти, скупкой власти в переводе с английского *state capture*¹). Это действия лиц, групп или организаций как в государственном, так и в част-

¹ Специалисты Всемирного банка так определяют понятие "state capture": "Захватом государства считаются действия с целью воздействия на формирование законов, правил, указов, других инструментов государственной политики. Захвату могут подвергаться законодательные, исполнительные или регулирующие институты. Захват направлен на получение доходов от государства для узкого круга лиц, фирм, отраслей посредством искажения основных право-

ном секторе с целью оказания влияния на формирование законов, правил и других инструментов государственной политики для обеспечения себе определенных преимуществ в результате противоправного и непрозрачного предоставления различных благ публичным должностным лицам. Эта форма крупномасштабной коррупции тесно связана с "элитной коррупцией" и проявляется, в частности, в так называемой продаже депутатских мандатов, государственных должностей, принятии правовых актов, в том числе законов, за деньги и другие блага. В этом направлении представляется перспективной реализация предложения Группы государств против коррупции (ГРЕКО) о корректировке правового института депутатской неприкосновенности и института неприкосновенности судей с целью расширения возможностей выявления совершаемых ими коррупционных деяний и привлечения их к ответственности. Потенциально эффективным инструментом борьбы с этими видами коррупции представляется создание специального федерального органа по борьбе с коррупцией, включающего независимых прокуроров¹.

В настоящее время коррупция в правоохранительных органах существенно затрудняет, а во многих случаях — делает невозможным осуществление ими эффективной борьбы с коррупцией на всех уровнях. Совершенно ясно, что без эффективно действующих правоохранительных органов задачу устранения причин и условий коррупции, а также ликвидации в максимальной степени, насколько это возможно, этого явления в нашем обществе не решить. Но именно правоохранительная деятельность является сегодня, как следует из данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации², одной из самых коррумпированных сфер государственной деятельности. Поэтому задача по выявлению и пресечению коррупции в правоохранительных органах, то есть по их очищению от коррупции, является одной из приоритетных государственных задач обеспечения национальной безопасности и поступательного развития страны.

Полагаю, что решить задачу очищения органов государственной власти от коррупции невозможно без действенных мер по ликвидации годами формировавшихся механизмов так называемой круговой поруки в подразделениях многих и регулирующих структур с потенциально огромными потерями для общества в целом". Hellman S., Geraint J., Kaufmann D. 2000. *Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies*. Research Working Paper 2444. Washington, DC: World Bank.

¹ Эта идея обсуждалась на заседании рабочей группы по формированию системы "Открытое правительство" с участием Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 22 марта 2012 года.

² В докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.В. Чайки "О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2011 год", представленном Совету Федерации в мае 2012 года, было сообщено, что в 2011 году суды первой инстанции рассмотрели 10 840 уголовных дел коррупционной направленности, из них по 9654 постановлен обвинительный приговор. Среди осужденных за преступления коррупционной направленности 1578 человек являлись должностными лицами правоохранительных органов (60% от всех осужденных должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления); 974 являлись должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, 264 из них — главы муниципальных образований и местных администраций.

гих органов государственной власти. Этот механизм проявляется в том, что о совершаемых коррупционных деяниях одного или многих сотрудников знают сослуживцы, но не сообщают об этом в службы безопасности и таким бездействием фактически покрывают эти деяния. Такое положение дел совершенно несовместимо с принципом законности, который должен соблюдаться в органах власти всех уровней.

Именно социально-психологический механизм круговой поруки является сегодня одной из основных системных причин неэффективной работы по противодействию коррупции во многих государственных структурах.

Удивительно, но приходится аргументировать и доказывать совершенно очевидный факт, — что государственные служащие, в том числе сотрудники правоохранительных органов, которые своим молчанием фактически покрывают ставшие им известными коррупционные деяния, этим бездействием нарушают свой служебный долг и присягу (кто ее давал).

На решение этой проблемы была направлена мера, закрепленная еще в первом Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном 31 июля 2008 года, — установление обязанности государственных и муниципальных служащих уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений. Но эта задача Национального плана так и осталась нереализованной в федеральных законах.

В действующем Федеральном законе "О противодействии коррупции" (статья 9) установлена обязанность государственного и муниципального служащего уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему (только к нему!) каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Аналогичная обязанность установлена в статье 27 Федерального закона "О полиции". Такой же подход, способствующий сохранению и разрастанию коррупции, реализован и в Федеральном законе "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации". То есть законодательство не обязывает государственного служащего сообщать о ставших ему известными обращениях к его коллегам, склоняющих их к коррупции, или о совершаемых ими коррупционных деяниях. И при этом в законодательстве до сих пор отсутствуют специальные гарантии государственной защиты лиц, сообщивших о фактах коррупционных деяний или иным образом оказавших содействие в борьбе с коррупцией. Это серьезный правовой пробел.

Предлагаю в качестве средства самоочищения государственных органов и органов местного самоуправления от коррупции путем разрушения коррупционного механизма круговой поруки установить в законодательстве обязанность государственных и муниципальных служащих, в том числе сотрудников правоохранительных органов, уведомлять о ставших им известными фактах обращения к их сослуживцам в целях склонения их к коррупционному нарушению и о фактах совершения коррупционных правонарушений другими служащими (сотрудниками). Это предложение обсуждалось уже не раз, но не хватало политической воли быть последовательными и закрепить указанную обязанность в фе-

деральном законе. Нежелание ввести эту меру объяснялось тем, что она приведет ко всеобщему доносителю в государственных органах и фактической парализации их нормальной работы. Это, конечно же, сильно преувеличенное опасение, но считаю, что при установлении такой обязанности в федеральном законодательстве надо, как говорится, не рубить с плеча и предусмотреть разумный переходный период. Учитывая масштабы распространения коррупции в государственных и муниципальных органах, считаю целесообразным действие этой императивной нормы распространить только на деяния, совершенные со дня вступления в силу соответствующего федерального закона, а вступление в силу этих норм отсрочить, например, на полгода со дня принятия федерального закона для проведения информационно-разъяснительной работы, чтобы те, кого эта обязанность может коснуться, добровольно прекратили свои неблагоприятные деяния, которые могут привести их за решетку, и начали честно выполнять свои служебные обязанности.

Предлагаемая правовая норма должна быть установлена именно в федеральном законе, а не в подзаконном акте, хотя в ряде ведомственных нормативных актов указанная обязанность уже закреплена. Например, в соответствии с приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 19 апреля 2010 года № 293 "Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению правонарушений" каждый госслужащий системы МВД, в том числе каждый сотрудник полиции, обязан сообщить о любом факте склонения его к коррупционному нарушению и, что особо важно, о ставших известными обращениях каких-либо лиц к другим сотрудникам в целях склонения их к подобным нарушениям. При этом никакой ответственности за несообщение не установлено. Интересно было бы узнать, каковы результаты действия этого приказа за два года со дня его принятия? Думаю, что указанная правовая норма фактически бездействует.

Среди десятков проанализированных ведомственных актов, регулирующих порядок уведомления сотрудниками о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, лишь в нескольких установлена такая же обязанность, как в указанном приказе МВД. В большинстве подобных нормативных актов других ведомств записано, что сотрудник вправе (но не обязан!) сообщить о фактах совершения другими сотрудниками коррупционных правонарушений (например, в приказе директора Федеральной службы безопасности от 10 июня 2010 года № 291). Такой подход объективно способствует коррупционной деформации всей правоохранительной системы.

В целях очищения органов государственной власти и органов местного самоуправления от лиц, скомпрометировавших себя коррупционными деяниями, и предотвращения продолжения ими этой практики предлагаю в федеральные законы, регулирующие отношения в сферах государственной и муниципальной службы, внести изменения, предусматривающие включение в перечень ограничений, препятствующих принятию гражданина на государственную или муниципальную службу, и продолжению службы, факта наличия у гражданина судимости (в том числе снятой или погашенной) за коррупционное преступление. Полагаю, что такая мера будет иметь весомый превентивный эффект. Логично

также рассмотреть вопрос о лишении права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления лиц, осужденных за коррупционные преступления. Здесь уместно отметить нерешенную правовую проблему отсутствия в федеральном законодательстве определения понятия "коррупционные преступления", существенно затрудняющего статистический анализ коррупционной преступности. Эту задачу тоже надо решать.

Еще одной эффективной мерой по противодействию коррупции, потенциал которой в настоящее время полностью не используется, является антикоррупционная экспертиза проектов федеральных законов при их прохождении в Государственной Думе и Совете Федерации.

В настоящее время антикоррупционная экспертиза проектов федеральных законов не является обязательной при их подготовке к рассмотрению в Государственной Думе, что способствует формированию коррупционных лазеек в некоторых принимаемых федеральных законах. Для решения этой проблемы необходимо кардинальным образом повысить качество антикоррупционной экспертизы законопроектов, осуществляемой в обеих палатах Федерального Собрания. И, независимо от того, кем был внесен законопроект (депутатами Государственной Думы или Президентом России), подвергать его самой тщательной антикоррупционной экспертизе, предусмотрев при этом правовые меры, противодействующие давлению разных лиц, заинтересованных "протащить" законопроект в выгодном им виде!

Кроме того, поскольку коррупция является одним из видов преступной деятельности, то представляется обоснованным предложение об установлении обязательности проведения криминологической экспертизы (в целом) проектов федеральных законов посредством выявления и устранения криминогенных факторов при подготовке к рассмотрению проектов федеральных законов в Государственной Думе. Ведь совершенно очевидно, что невысокое качество некоторых принятых законов напрямую способствовало не только возникновению многочисленных случаев уголовно ненаказуемых нарушений прав и свобод граждан, но и созданию новых видов и даже сфер преступной деятельности! Например, такая сфера, как создание и деятельность товариществ собственников жилья (ТСЖ) и управляющих компаний, урегулированная принятым в ускоренном режиме Жилищным кодексом Российской Федерации, имеет множество законодательных пробелов. При этом права граждан были слабо гарантированы и защищены, в результате чего за несколько лет по всей стране мошенническим путем были созданы тысячи ТСЖ, неподконтрольных самим собственникам жилья, и управляющих компаний, паразитирующих на обслуживании жилья. Этот пример — не единственный в ряду подобных дефектных федеральных законов (еще один яркий пример криминогенного потенциала закона — Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях").

В качестве меры по усилению механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов в сфере противодействия коррупции, заслуживает внимания предложение о создании специального интернет-сайта, на котором, например, органами прокуратуры оперативно размещались бы сведе-

ния о рассмотрении во всех судах Российской Федерации дел по коррупционным преступлениям со значительными, крупными и особо крупными размерами взяток (коррупционного дохода), чтобы граждане могли узнать, какое коррупционное преступление и кем было совершено, ознакомиться с содержанием обвинения, требуемой прокурором мерой наказания, а затем — примененной судом мерой наказания! Это могло бы не только способствовать формированию единообразных подходов в применении судами санкций, но и иметь огромный профилактический, воспитательный и сдерживающий эффект.

Для расширения возможностей участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции и повышения ответственности государственных органов за их работу по противодействию коррупции представляется логичным, чтобы после завершения периода действия очередного Национального плана противодействия коррупции был представлен публичный отчет ответственных исполнителей на федеральном уровне о выполнении этого плана. Этот отчет можно было бы опубликовывать в государственных печатных периодических изданиях и на официальном сайте одного из органов государственной власти.

Также было бы целесообразно при разработке Национального плана противодействия коррупции на следующий период расширить круг субъектов, участвующих в его подготовке, и привлечь к этой работе представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества, в том числе представителей непарламентских политических партий.

Весомым средством противодействия коррупции могло бы стать принятие федерального закона, устанавливающего специальный порядок рассмотрения обращений граждан и организаций в государственные органы, в которых сообщается о фактах коррупции, подготовленного во исполнение поручения Президента России Д.А. Медведева от 30 марта 2011 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Общественная значимость такого закона была бы очень высокой.

Потенциально мощным, но до сих пор не используемым средством противодействия коррупции является институт парламентских расследований, предмет и порядок проведения которых, установленные в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", были настолько сужены, что этот закон не может быть применен для расследования коррупционных деяний публичных должностных лиц.

Вышесказанное обуславливает важность организации эффективного научно-экспертного сопровождения разработки мер государственной политики в сфере противодействия коррупции и теневой экономике и продолжения активного совершенствования концептуальных, правовых и организационных основ противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации.

Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству,
правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
И ВОЗМЕЩЕНИЯ ПРИЧИНЕННОГО ИМИ УЩЕРБА

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по конституционному законодательству, правовым
и судебным вопросам, развитию гражданского общества

Под общей редакцией
А.Н. Савенкова,
заместителя председателя Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству, правовым
и судебным вопросам, развитию гражданского общества,
доктора юридических наук, профессора

Редактор: *О.В. Ломакина*
Корректоры: *И.Н. Егорова, И.В. Шумская*
Компьютерная верстка и дизайн: *В.А. Тимофеева*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Подписано в печать 05.07.2012. Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 8,00.
Тираж 150 экз. Заказ №