

**Стенограмма парламентских слушаний на тему
«Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики»**

18 ноября 2013 года

В.И. Матвиенко

Уважаемые коллеги, добрый день! Как вы знаете, вчера вечером в аэропорту Казани произошла катастрофа: при заходе на посадку разбился пассажирский самолет, погибли люди. Хочу от себя, от вас еще раз выразить искренние соболезнования всем родным и близким жертв этой трагедии и прошу почтить память погибших минутой молчания. (Все встают. Минута молчания.)

Спасибо. Прошу присаживаться.

Уважаемые коллеги, сегодня в Совете Федерации мы проводим парламентские слушания на тему "Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики". Думаю, в этой аудитории никого не надо убеждать в важности и актуальности сегодняшних парламентских слушаний. Как известно, всё разумное, надежное начинается с теории, в данном случае с научно обоснованной, прошедшей общественную экспертизу уголовно-правовой практики, подчеркну, сферы настолько тонкой и одновременно ответственной, что любые ее изменения порождают самый серьезный общественный резонанс.

Безусловно, уголовно-правовая политика – не догма, она не может формироваться вне меняющегося экономического или социального контекста, однако при ее совершенствовании необходимо сразу же четко задать цели и приоритеты. К ее реформированию надо подходить крайне аккуратно, системно и последовательно.

Что греха таить, за последнее время направление уголовно-правовой политики, ее основополагающая концепция не раз шлифовались, иногда в угоду моменту, той или иной популистской идее, эффектной пиар-кампании. Стоит только вдуматься: около 130 федеральных законов принято с целью внесения тех или иных изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, который вступил в силу в 2002 году. В Уголовный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу в 1997 году, внесены существенные изменения и дополнения более 100 последовавшими затем федеральными законами. Напомню для сравнения: Уголовный кодекс Российской Федерации 1960 года за 36 лет своего действия изменялся только 87 раз.

Вы знаете, что Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на заседании по противодействию коррупции подверг критике произведенную так называемую либерализацию уголовного законодательства в части назначения наказания в виде штрафа за коррупционные преступления. В таких случаях явно и прилюдно не соблюдаются соразмерность и справедливость наказания, искажается его превентивная функция.

Требует серьезного анализа и практика применения судами такой меры пресечения, как заключение под стражу, которая, как все знают, является исключительной. На мой взгляд, необходимо проанализировать сложившуюся

практику и принять меры по более широкому использованию иных возможностей действующего Уголовно-процессуального кодекса, таких как личное поручительство, залог, домашний арест.

И к нам, и в другие институты поступает очень много жалоб, суть которых заключается в том, что одно дело – когда тяжкие, особо тяжкие преступления, это одна ситуация, но когда за экономические и иные преступления – досудебное заключение под стражу длится и полгода, и год, а иногда и более, и даже когда есть протест прокурора, тем не менее суды штампуют предложения следственных органов и часто без оснований продлевают сроки содержания под стражей. Мы знаем, как у нас забиты изоляторы временного содержания, в каких условиях там содержатся люди, и подчас это просто ломает судьбы людей, в то время как в Уголовно-процессуальном кодексе предусмотрен целый ряд других мер, которые можно эффективно использовать.

Часто следствие в виде причин продления сроков содержания под стражей называет возможность уехать. Надо изъять паспорт внутренний, зарубежный, надо установить жесткий контроль за выполнением обязательств. Так легче – содержать, ломать, не предъявлять в течение года никаких обвинений и содержать людей под стражей. Хотя наше законодательство в этом смысле жесткое, но, как правило, на практике мы видим, что оно работает в обратную сторону.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации определено, что решение о продлении срока свыше трех месяцев до шести может принимать только прокурор, о продлении срока содержания под стражей свыше шести месяцев в исключительных случаях, и только в отношении лиц, обвиняемых в совершении тяжких преступлений и особо тяжких преступлений, – либо заместитель Генерального прокурора, либо затем прокурор.

К сожалению, в деталях правоприменительной практики как раз и кроется корень зла. Формулировки, определяющие деятельность органов следствия, должны быть более четкими, а их ответственность – более жесткой. Хотя в законодательстве предусмотрено за привлечение заведомо невиновного лица к уголовной ответственности наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет и так далее, давайте посмотрим, сколько человек у нас на практике осуждено за такие деяния.

Думаю, что требует отдельного анализа и практика досудебного соглашения со следствием. Часто она работает не в пользу гражданина, и, таким образом, нарушаются права наших граждан.

Много нареканий связано с нарушениями тайны следствия или попытками давления на него. Подчас создается впечатление, что вовсе даже не уполномоченные на то структуры, а вся наша пресса, а с ней и вся страна участвуют в расследовании того или иного преступления. Таким образом, вольно или невольно оказывается давление на следствие.

Несомненно, важную роль в повышении доверия граждан к правоохранительной системе играет создание эффективных механизмов общественного контроля. Надо признать, действенным шагом в этом направлении стало формирование Общественной палаты Российской Федерации

наблюдательных комиссий по контролю в местах принудительного содержания. Не могу не отметить, что именно под эгидой Общественной палаты разработан и активно обсуждаемый ныне проект концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации. Общество ждет от нас, чтобы суд был честным и беспристрастным, а деятельность правоохранительных органов вызывала доверие людей, чтобы уважением пользовались все сотрудники этой сферы – от участкового до министра.

В наших парламентских слушаниях сегодня принимает участие Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Яковлевич Чайка (спасибо огромно за то, что Вы принимаете участие в обсуждении столь важной темы), руководители Верховного Суда, Следственного комитета Российской Федерации, руководители министерств и ведомств, руководители субъектов Федерации, члены Общественной палаты, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, научные работники и представители общественности. Я уверена, что с таким составом участников нам вполне по силам определить четкие, ясные приоритеты в направлении модернизации отечественной уголовно-правовой политики.

Уважаемые участники парламентских слушаний, предлагаю наше заседание считать открытым, провести его в формате дискуссии. С учетом того, что время проведения наших слушаний ограничено двумя часами, предлагаю установить время для основных докладов до 10 минут, выступлений – до 4 минут. Можно после выступления, если вы не будете возражать, основных докладчиков отвести время на то, чтобы можно было задать им вопросы. Вот такой порядок. Если принимается, тогда мы начинаем работу.

Позвольте слово для доклада предоставить первому заместителю председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества Алексею Ивановичу Александрову. Спасибо.

Пожалуйста.

А.И. Александров

Спасибо, Валентина Ивановна.

Действительно, значение сегодняшней нашей встречи трудно переоценить. Когда Владимир Владимирович Путин впервые был избран Президентом Российской Федерации, он провозгласил диктатуру закона. Юристами России это было воспринято как необходимость верховенства права, укрепления правопорядка и дисциплины в стране и самое главное – укрепление законности, систематизация законодательства и государственно-правовой политики в сфере борьбы с преступностью.

Вообще, уголовная политика в широком смысле слова, которую иногда называют уголовно-правовой, по поводу которой ученые много до сих пор спорят, является, по существу, отношением власти к преступности. Власть решает, что есть преступление и какое наказание следует за него назначить, по каким правилам с ним бороться. Бороться или только противодействовать ему – это тоже ученые спорят. Российская власть считает преступность злом, с которым нужно системно и активно

бороться с соблюдением конституционных прав граждан, исключив судебные ошибки.

Уголовная политика, по нашему мнению, состоит из шести направлений.

Уголовно-правовая политика – это Уголовный кодекс, основные направления уголовного законодательства, где ключевыми проблемами сегодня являются противоречия в законе.

Уголовно-превентивная политика – это вопросы предупреждения преступлений, о чем недавно в своем выступлении в Совете Федерации сказал Министр внутренних дел Колокольцев: что работа по предупреждению преступлений в стране провалена. И всем нам – и МВД, и регионам – нужно этим заниматься.

Уголовно-розыскная политика – это направление по регистрации преступлений, организации их раскрытия, показатели раскрываемости преступлений, теория и практика оперативно-розыскной деятельности, законодательство в этой сфере.

Действительно, есть очень серьезные проблемы. Нам нужно знать, сколько преступлений в стране совершено. У нас очень высокий уровень латентной преступности. Одни люди не заявляют о совершенном преступлении, считают, что это бесполезно. Других не принимают в органах полиции по тем или иным причинам, чтобы не портить показатель раскрываемости преступлений. Поэтому обсуждается вопрос, что, может быть, вопрос о регистрации преступлений, о приеме заявлений о совершенных преступлениях возложить не на тот орган, который отвечает за раскрываемость, а на какой-то другой.

Уголовно-процессуальная политика – это, пожалуй, самое сложное направление, то, что мы обсуждаем сегодня. Это отношение власти к расследованию уголовных дел и рассмотрению их в суде, состояние законности в сфере уголовного процесса, защита прав человека в уголовном процессе. У нас в последнее время проводятся серьезные реформы и в отношении следствия, и в отношении прокурорского надзора. И совершенно очевидно, что все эти реформы должны проводиться под знаком укрепления законности в стране и повышения ответственности тех органов, которые отвечают за состояние законности в стране, при условии наделения их, безусловно, определенными механизмами такого надзора.

Уголовно-исполнительная политика – это вопросы содержания осужденных в местах лишения свободы, организация их труда, меры по исправлению правонарушителей. Очень серьезное направление, здесь присутствуют представители Министерства юстиции, и я считаю, что это тоже один из самых важных вопросов, которые мы здесь обсуждаем.

И, наконец, так называемая уголовно-организационная политика. Это и организация, и координация деятельности правоохранительных органов, кадровая политика в судебных и правоохранительных органах России, освещение вопросов законности и борьбы с преступностью в средствах массовой информации, взаимодействие органов законодательной, исполнительной и судебной власти, даже состояние юридического образования в сфере криминоведения, уровень которого,

кстати, резко снизился. Уровень преподавания уголовно-правовых дисциплин резко снизился: криминалистика, криминология, судебная экспертиза да даже уголовное право и уголовный процесс, к сожалению, преподаются и меньше, и хуже, чем это следовало бы делать.

Для нас очевидно, что развитие законодательства в сфере борьбы с преступностью, обеспечение законности, безопасности государства, организация расследования уголовных дел, осуществление правосудия по уголовным делам, наказание виновных должно осуществляться в единой системе, во взаимосвязи с основными направлениями государственно-правовой политики в сфере обеспечения законности и борьбы с преступностью.

Мы впервые говорим сегодня о системности анализа и системности этой работы, чтобы не было вбросов противоречивых, чтобы не было плохих текстов, которые требуют сотни поправок, чтобы всё это соответствовало единой государственно-правовой политике в этом направлении.

В связи с этим мы убеждены, что необходимо усилить работу по анализу, изучению и систематизации основных направлений этой деятельности, и вся эта работа должна быть связана с укреплением дисциплины, правопорядка и законности в целом как в стране, так особенно в правоохранительных и судебных органах.

Вот коротко (для, так сказать, первой позиции) я сказал то, что считал необходимым, а потом подведем итоги.

В.И. Матвиенко

Спасибо, Алексей Иванович.

Я попрошу взять слово Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Яковлевича Чайку.

Пожалуйста.

Ю.Я. ЧАЙКА

Добрый день, уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые члены Совета Федерации, уважаемые коллеги! Вынесенный сегодня на обсуждение вопрос назрел давно. Современное состояние уголовно-правовой политики России характеризуется отсутствием четко обозначенных и принятых на соответствующем уровне концептуальных основ ее формирования. Это порождает внесение многочисленных непоследовательных, а порой и противоречивых изменений в действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Только в Уголовный кодекс Российской Федерации, изначально содержащий 360 статей, за время его действия внесено свыше 700 поправок, в результате он утратил свойства системности. За прошедшие после вступления в силу Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 11 лет принято 133 федеральных закона, которыми в его нормы вносились многочисленные изменения и дополнения. Например, редакция статьи 237 УПК России (возвращение уголовного дела прокурору) изменялась пятью федеральными законами. Но даже после этого в июле текущего года Конституционный суд Российской Федерации признал, что в определенной части положения данной нормы не соответствуют Основному закону нашей страны.

Таким образом, еще раз подчеркну, что поводы для сегодняшнего мероприятия вполне весомые.

С учетом участия в нем руководителей правоохранительных и судебных ведомств в первую очередь я остановлюсь на проблемах формирования уголовно-правовой политики применительно к деятельности органов прокуратуры и правоохранительных органов в целом.

В самом начале хотел бы отметить, что уголовная политика государства не может не учитывать выработанные международным сообществом подходы к решению проблем борьбы с преступностью. К сожалению, на практике это не всегда так. Например, исходя из Рекомендации Комитета министров Совета Европы № 19 от 2000 года о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия прокурор должен быть наделен правом возбуждения уголовного преследования, направления расследования и надзора за ним. По этому пути идут все ведущие мировые державы: США, Франция, ФРГ, Италия и другие. Например, по данным Совета Европы, прокуроры 41 государства из 47 осуществляют полный контроль за полицейским расследованием, а шесть остальных активно участвуют в этом процессе. Однако, несмотря на то, что российская прокуратура является органом исполнения международных обязательств в части уголовного преследования наши функции в этой области весьма незначительны.

Применительно к теме сегодняшнего обсуждения есть основания говорить, что формирование уголовной политики по целому ряду конкретных направлений отдано на откуп следователям, чей опыт и квалификация далеко не всегда обеспечивают на процессе интересы государства. А с учетом наличия следственного аппарата в четырех правоохранительных ведомствах не достигаются системность и единый подход к проведению соответствующих мероприятий.

Вместе с тем лишение прокуроров ряда надзорных полномочий привело к очевидному дисбалансу правозащитного механизма. Как это ни парадоксально, но по делам следователей прокурор сегодня ограничен даже в возможности повлиять на обеспечение одной из основных конституционных гарантий – права на свободу и личную неприкосновенность. В вопросах избрания меры пресечения в виде заключения под стражу доминирует следователь. Мы ежегодно располагаем сотнями примеров ареста судом обвиняемых вопреки позиции прокурора. С 2008 года таких случаев было более тысячи.

Не единичны случаи уголовного преследования лиц, не совершавших противоправных действий, заведомо избыточной квалификации содеянного, в том числе в целях незаконного заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу. Только за 2012 год и первое полугодие текущего учтены почти 2400 незаконно задержанных и арестованных, получивших право на реабилитацию, однако виновных в этом должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности, несмотря на постановку такого вопроса прокурорами, следствие, как правило, не находит.

Возможно, кто-то возразит, что у прокурора есть право требовать от органов предварительного расследования устранения выявленных им нарушений. Да, такое право есть. Но законодатель не обеспечил исполнение соответствующих актов в

императивной форме, что позволяет руководителям органов следствия заявлять о несогласии с ними. В результате прокурор вынужден по нескольку раз вносить требования об устранении одних и тех же нарушений закона, что отрицательно сказывается на обеспечении прав участников уголовного судопроизводства.

Повсеместно игнорируются требования прокуроров о предоставлении для изучения уголовных дел и материалов доследственных проверок. В связи с отсутствием у прокурора права на возбуждение уголовного дела распространены факты, когда при очевидности всех признаков преступления решение о возбуждении уголовных дел не принимается следователями годами.

Прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь. По сути, речь идет о новой форме укрывательства преступлений и освобождения совершивших их лиц от ответственности. Ведь запоздалое начало процедуры уголовного преследования – это во многих случаях безвозвратная утрата доказательств либо истечение срока давности привлечения виновного к уголовной ответственности.

Было бы логично ставить вопрос об ответственности должностных лиц за подобного рода действия или бездействие, однако данный процесс, как и в случае с незаконными арестами, полностью зависит от усмотрения следователей, не стремящихся возбуждать уголовные дела в отношении своих коллег по цеху.

К сожалению, не доведены до логического завершения и полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением разумных сроков в ходе досудебного производства.

Предыстория. В статьях 123, 124 Уголовно-процессуального кодекса отражено, что у прокурора есть право не только рассматривать жалобы на несоблюдение последних, но и указывать органу расследования, что необходимо выполнить в целях ускорения дела. Законодатель не закрепил это в статье 37 Уголовно-процессуального кодекса, определяющей основные полномочия прокурора на досудебной стадии.

Данные издержки породили возражения органов следствия о наличии у прокурора полномочий по осуществлению надзора за соблюдением разумного срока на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Более того, законом не предусмотрена даже обязанность следователя направлять прокурору копии решений о продлении процессуальных сроков. Причем это происходит в условиях, когда вопреки сокращению следственной нагрузки число уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного УПК, заметно растет. С 2006 по 2012 год их количество увеличилось со 179 тысяч до 310 тысяч, на три четверти. Такая же динамика сохранилась и в текущем году – рост плюс 10 процентов. В результате с нарушением сроков расследуется треть всех дел, а в некоторых ведомствах – почти половина.

Еще один важный аспект связан с полномочиями прокурора при поступлении уголовного дела с обвинительным заключением. Законодатель на данной стадии процесса наделил прокурора правом утвердить обвинительное заключение по делу,

а также вернуть его для дополнительного расследования, если он придет к выводу о недоказанности события преступления, причастности обвиняемого к его совершению и других обстоятельствах, входящих в предмет доказывания. Однако прокурор не вправе принимать решение о прекращении такого уголовного дела.

В этой связи возникает правомерный вопрос: как быть, когда совокупность собранных доказательств очевидно свидетельствует об отсутствии в действиях обвиняемого признаков состава преступления либо, например, последний не является субъектом преступления по возрасту?

Представляется необходимым в целях процессуальной экономии и обеспечения незамедлительного восстановления нарушенных прав граждан наделить прокурора правом принимать решение о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования. Однако этого не происходит.

Более того, Следственный комитет Российской Федерации усиленно лоббирует подготовленный им законопроект, позволяющий следователям обжаловать в суд решение прокурора о возвращении дела для доследования. Согласитесь, нонсенс, когда два должностных лица, действующих на одной стороне обвинения, станут состязаться в процессе. Причем если настойчивость Следственного комитета по продвижению законопроекта достигнет цели, судья будет вынужден без рассмотрения дела по существу искать ответ на вопрос, доказана или нет вина обвиняемого, еще на стадии предварительного расследования. Друзья мои, это нонсенс. Это (объективно) для всех очевидно.

Не являются криминологически обоснованными и другие нововведения. Вопреки зарубежному опыту у нас крайне уродливую форму приобрела реализация положений закона о так называемой сделке с правосудием. Валентина Ивановна тоже об этом говорила. В других странах виновный, заключивший подобное соглашение, прежде должен выполнить свои обязательства по содействию следствию, и только потом он получает снисхождение в суде. У нас же наоборот. Ему сначала идут на уступки, выносят либеральный приговор, и лишь затем осужденный дает нужные показания в суде, хотя есть случаи отказа от них.

При этом вынесенный заключившему соглашению обвинительный приговор зачастую используется в качестве имеющего преюдициальное значение. А сама суть этого института, призванного содействовать изобличению организованной преступности и коррупции, извращена стремлением некоторых прокуроров... подчеркиваю, и прокуроров, и следователей упростить свою работу по делам других категорий.

Требуется существенной корректировки и сложившаяся практика рассмотрения уголовных дел судом в особом порядке, без исследования доказательств. Неслучайно совсем недавно данная форма правосудия, применяемая по 60 процентам от всех рассмотренных судом дел, вызвала озабоченность со стороны Комиссара Совета Европы по правам человека Муйжниекса. Он отметил, что широкое ее применение с учетом возможности признания вины обвиняемым даже в случае его фактической невинности требует принятия надлежащих законодательных мер.

Серьезно ослабляет предупредительную функцию уголовно-правовой политики закрепленный в Уголовном кодексе компенсационно-штрафной характер ответственности. Он фактически дает возможность откупиться от реального наказания. Так, по многим преступлениям, совершенным в сфере экономической деятельности, условием освобождения от уголовной ответственности является применение материальных компенсаций причиненного ущерба. Аналогичная ситуация, предполагающая наказание рублем, предусмотрена за преступления коррупционной направленности (это статьи о взятках и злоупотреблении положением). Однако практика показывает, что назначение наказаний в виде штрафов, кратных сумме взятки или коммерческого подкупа, не обеспечивает неотвратимость наказания за факты коррупции, об этом уже много сказано, и повторяться я не буду. И здесь единственное считаю важным подчеркнуть – что неотвратимость наказания является основополагающим принципом в антикоррупционной политике государства.

Применительно к вопросам противодействия коррупции и преступлениям в сфере экономики вынужден также отметить, что, исключив из Уголовного кодекса такой эффективный инструмент, как конфискация имущества, законодатель не предложил адекватной его замены. Конфискация же имущества, предусмотренная статьей 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, – это иная мера уголовно-правового характера, не сопряженная непосредственно с наказанием, а потому не являющаяся оптимальным средством воздействия на лиц, совершивших указанные преступления. К тому же, как свидетельствует практика, ее фактическое применение незначительно: в первом полугодии этого года – лишь 0,2 процента случаев.

Имеется также определенный пробел и в правовом регулировании уголовной ответственности за иные преступления, в том числе за совершение хулиганства, правонарушения в лесной сфере и другие. Нами уже подготовлены проекты федеральных законов, которые вводят дополнительно признаки соответствующих уголовно наказуемых деяний.

В заключение подчеркну, что это далеко не весь перечень вопросов, которые требуют законодательного регулирования. Говорить о недостатках уголовной политики государства можно бесконечно долго, особенно когда как таковой системной и продуманной ее нет.

В этой связи считаю целесообразным для начала разработать концепцию уголовно-правовой политики, существенно пересмотрев ее основные направления и задачи в сфере противодействия преступности. С этой целью создать совет при Президенте Российской Федерации, к участию в котором привлечь ученых, работников правоохранительных органов, судей и представителей иных заинтересованных ведомств. Этому должно предшествовать проведение тщательной криминологической экспертизы Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального.

Мы готовы представить предложения по внесению изменений в действующее законодательство с учетом сказанного мною. Благодарю за внимание.

В.И. Матвиенко

Спасибо, Юрий Яковлевич, за очень обстоятельный доклад, объективный, острый. Мы по итогам все выскажемся, как мы будем дальше действовать совместно. Спасибо.

Я попрошу взять слово Анатолия Анатольевича Толкаченко, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

А.А. ТОЛКАЧЕНКО

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые члены Совета Федерации, уважаемые коллеги! Заявленная для обсуждения тема носит конкретный характер, что обязывает выступающих также быть предельно конкретными. В этой профессиональной аудитории нет необходимости говорить об общеизвестном, повторяться и спорить о терминах.

Многие положения, которые озвучил Генеральный прокурор, неоднократно здесь обсуждались, мы в этих обсуждениях также принимали участие и во многом их поддерживаем. Кстати, научно-кадровый резерв активно используют суды всех уровней, поэтому первый тезис все-таки связан с понятийно-терминологическим аспектом темы. И в части, конечно, судебных полномочий.

Конечно, суд, выполняющий правозащитную функцию, – один из государственных субъектов противодействия преступности, системного воздействия на нее, в том числе со своими криминологическими, предупредительно-восстановительными, воспитательными функциями.

Однако это не означает, что суд способен выполнять все задачи по типу скорой помощи: это и медико-социальная реабилитация, и лечение больных наркоманией, и практическая реализация конкретных мер медицинского, воспитательного, контрольного и иного характера.

Как всегда, классики правы в том, что лучшая уголовная политика – это политика социальная, а мудрый законодатель, как известно, подобно естествоиспытателю, не изобретает законы. И сегодняшний мониторинг Федеральным Собранием состояния отечественного законодательства и предварительные выводы – объективное тому подтверждение.

Развивая мысль Юрия Яковлевича, хочу напомнить всем, что в 2012 году при активном участии юридической научной общественности, представителей правоохранительных органов и судов под эгидой Общественной палаты (представители здесь находятся) разработан, опубликован и в целом получил положительную оценку гражданского общества проект концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации.

Эта концепция, согласно проекту, должна представлять собой основанную на Конституции систему официально принятых в государстве положений, определяющих сущность, цели, приоритеты, критерии эффективности нормотворческой, правоприменительной деятельности в области защиты личности, общества и государства от преступных посягательств средствами уголовного законодательства.

Проект концепции может быть принят за основу, хотя он и нуждается в доработке, но в современных условиях представляется необходимым средством противодействия фрагментарному, бессистемному законотворчеству, и повторять, наверное, это не нужно.

Такой проект заслуживает легализации на нормативном уровне, например, на уровне указа Президента или постановления Правительства, по типу имеющихся аналогичных концепций, к примеру, Стратегии национальной безопасности, концепций экономической, информационной, продовольственной, экологической безопасности, безопасности жизнедеятельности, концепции развития уголовно-исполнительной системы и тому подобное.

Отдельные направления уголовно-правовой политики, конечно, содержатся в упомянутых нормативных актах, однако носят там не основной, а дополнительный характер. Поэтому уже есть кое-какая основа. Этот проект может стать основой для упорядоченного планирования законопроектной и иной нормотворческой деятельности, способен систематизировать законодательную деятельность в уголовно-правовой сфере многочисленных, может быть, даже чрезмерно многочисленных, и недостаточно скоординированных субъектов законодательной инициативы.

В том числе в этой связи целесообразно рассмотрение вопроса о разработке закона о порядке подготовки и принятия федеральных законов, так как эта сложная законотворческая деятельность не может регулироваться лишь внутренними и изменчивыми регламентами. В этом направлении возможно сокращение значительного количества субъектов законодательной инициативы в сфере уголовно-правового регулирования.

В идеале до разработки такого закона о законах не лишним был бы даже своеобразный мораторий на законодательные инициативы в уголовно-правовой сфере, в ходе которого можно было бы завершить уголовно-правовой мониторинг. Сложно практически обеспечить презумпцию знания закона, единство, стабильность, правовую определенность правоприменения, если наиболее важные законы меняются ежемесячно, причем порой, как мы корректно говорим, разновекторно, биполярно.

Ежегодно Верховный Суд дает официальные отзывы примерно на 220 законодательных инициатив уголовно-правового характера. Справедливости ради, надо сказать, что в сфере административно-правового регулирования количество изменений еще больше – в два раза, примерно каждые две недели, в среднем один раз в 17 дней. Для наглядности актуализации проблемы приведу еще несколько объективных показателей.

Так, в 2012 году в Конституционный Суд Российской Федерации поступило 18 745 обращений, из них 6541 обращение – в целом по всей тематике конституционного статуса личности, включая трудовые, жилищные вопросы, социальную защиту, здравоохранение, избирательные права, гражданство и тому подобное, а по вопросам конституционности норм уголовного права и процесса рассмотрено примерно такое же число обращений – около 6000 (5990.) Весьма показательная цифра в контексте мониторинга действующего законодательства.

Системное противодействие преступности действительно предполагает повышение роли координирующих государственных органов в рассматриваемой сфере, которыми выступают органы прокуратуры.

В последние годы действительно произошли известные законодательные ограничения надзорных функций и полномочий прокуратуры: от возбуждения уголовного дела и контроля за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий до стадии исполнения приговора исполнительного производства, что в целом не способствовало повышению режима законности во всех сферах.

В настоящее время понимание этой проблемы имеется, поэтому и видны определенные меры по восстановлению ряда прежних полномочий прокуратуры, в частности единой системы статистической отчетности о преступности, и другие меры. Деятельность в этом направлении заслуживает поддержки в целях повышения координирующей роли и ответственности органов прокуратуры в сфере воздействия на преступность. Ни на какой другой орган эта функция не может быть возложена.

С концепцией уголовно-правовой политики связан и уголовно-исполнительный аспект проблемы. Недостаточное количество соответствующих европейским стандартам мест содержания под стражей, отложенный, не введенный в действие характер наказания в виде ареста, принудительных работ, низкая исполняемость, в том числе по финансово-экономическим и организационным причинам, принудительных мер медицинского, воспитательного характера, а также штрафов, включая кратные штрафы за коррупционные преступления с санкциями до 500 млн. рублей, ограниченные возможности применения исправительных работ и обязательных работ ввиду проблем с трудоустройством в ряде регионов, частичная безработица в местах лишения свободы – всё это не способствует повышению эффективности действующей системы, то есть лестницы уголовных наказаний.

В этой связи, а также в целях экономии бюджета возможно исключение из системы наказаний краткосрочного уголовного ареста и отложенных до 2017 года принудительных работ. А финансовые средства можно было бы перераспределить на повышение исполняемости исправительных работ, обязательных работ и других мер, не связанных с лишением свободы.

С учетом изложенных обстоятельств возможно внесение соответствующих изменений как в Уголовный кодекс в части системы уголовных наказаний, так и в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Эта концепция утверждена распоряжением Правительства в 2010 году.

В обсуждаемой теме есть и взаимосвязанные уголовно-процессуальные аспекты. Алексей Иванович Александров обозначил шесть направлений. Я о шести направлениях говорить не буду.

С учетом формальной усложненности и правового дуализма нашего уголовного процесса заслуживает внимания предложение по устранению его перегруженности, по его упрощению, но ни в коем случае не по упрощенчеству, на что справедливо обращал внимание Генеральный прокурор, в том числе в части приближения как к европейским стандартам, так и к населению.

Известные элементы кризиса мировой уголовной юстиции докатились и до нас. В стремлении защитить права обвиняемого, осужденного остались слабозащищенными права потерпевших и других участников процесса. И решениями Европейского суда по правам человека в части защиты террористов, иных субъектов не всегда довольны не только мы, но и Испания, Италия, Германия, Великобритания, другие страны.

Так вот, уголовный процесс и возможные варианты результатов его применения должны быть понятны не только юристам, но и всем гражданам. А существующий в действующем Уголовно-процессуальном кодексе повышенный уровень процессуальных гарантий по целому ряду направлений, к сожалению, не исключает решения Европейского суда по правам человека не в пользу Российской Федерации по мотивам невыполнения нами же установленных повышенных стандартов.

Судебная практика также свидетельствует о том, что целесообразны унификация стандартов и устранение ведомственных рассогласований, например, в оперативно-розыскной деятельности и функционировании более 10 федеральных органов предварительного расследования под единым, общим надзором системы органов прокуратуры.

Например, там, где есть законодательные возможности применения примирения и иных оснований освобождения от ответственности, не следует в угоду ведомственной статистике доводить все дела обязательно до суда или посредством многократно повторяющихся контрольных закупок и иных оперативно-розыскных мероприятий одно преступление превращать в их множественность.

Примирение, медиация, досудебное урегулирование конфликтов – это один из многократно высказанных руководством страны трендов современной правовой политики. И не только потому, что каждый судодень дорого обходится государству, это около 30 тыс. рублей. Тем не менее суды ежегодно прекращают около 200 тысяч уголовных дел, то есть почти каждое пятое из числа поступивших от органов расследования, которые те сами вправе по закону прекратить.

Кстати, до 2003 года существовала, ничем себя не дискредитировала статья 77 о таком же досудебном освобождении от ответственности вследствие изменения обстановки. Сейчас эта норма помещена в статью 80.1, ее применение существенно сужено, поскольку она теперь выступает основанием освобождения от наказания только судом.

Имеются и другие резервы освобождения от уголовной ответственности, в том числе в силу малозначительности, привлечения к административной ответственности.

Кстати, в преддверии 20-летия Конституции некоторые юристы почему-то полагают, что у нас до сих пор нет административного судопроизводства и административных коллегий в судах общей юрисдикции. Но это не так, административное судопроизводство есть, правда, осуществляется в двух системах: арбитражной и в судах общей юрисдикции. А в судах общей юрисдикции, в том

числе военных, есть административные коллегии, так что ряд проступков вполне и дальше можно переводить в разряд административных правонарушений, уменьшая Уголовный кодекс и уголовную репрессию. Некоторые административные наказания ничуть не мягче, а даже строже уголовных наказаний. К примеру, размер штрафа.

Далее. В целях повышения независимости судов, в частности от местных органов власти, приближения апелляционных, кассационных судебных инстанций к населению также возможно использовать опыт системы арбитражных судов по созданию доступных судебных апелляционных, кассационных округов, не совпадающих с административно-территориальным делением страны.

Во всяком случае, законотворчество в уголовно-правовой сфере всегда основывалось на базовых принципах. Я их повторять не буду, но для наглядности приведу краткий пример от противного.

В 2001 году действительно был введен домашний арест. 10 лет не был нормативно определен орган (сейчас это ФСИН) и механизм его исполнения. Понятно, что прежде этот домашний арест и применяться не мог. Мы 26 ноября принимаем новое постановление Пленума Верховного Суда, очень большое, объемное, – о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога. Все эти вопросы, которые сегодня мы обсуждаем, на которые обращает внимание Валентина Ивановна, мы тоже отработываем в этих руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда.

Просто хотел бы предостеречь от дальнейшего такого фрагментарного законотворчества.

Нам сейчас в порядке законодательной инициативы предлагают предоставлять краткосрочные выезды из мест содержания под стражей, из-под домашнего ареста. Надо взять сотрудника ФСИН, сотрудник ФСИН повезет вот этого арестованного. Где ФСИН будет брать штат (здесь представители Министерства юстиции присутствуют), где будут брать бюджет для командировок – в законопроектах не указывается.

Так что по-прежнему надо учитывать триаду – материально-правовые, процессуальные, организационные аспекты, ну и, естественно, связь законодательства с теорией, наукой и практикой. Эти принципы выстраданы веками на уровне "не навреди", и отказываться от них нет оснований.

В заключение вернусь к проекту концепции уголовно-правовой политики, которая имеется, которую можно взять за основу, которая вполне современна и своевременна. В ней нет того, что именуется правовым романтизмом, идеализмом, волюнтаризмом, нигилизмом. Там есть правовой реализм, а значит, имеются и основания для сдержанного оптимизма. Спасибо за внимание.

В.И. МАТВИЕНКО

Спасибо.

Анатолий Анатольевич, все-таки вопрос. Юрий Яковлевич называл цифры, что 2400 человек незаконно содержали под стражей. Решение о заключении под

стражу принимают суды. Всё-таки хотелось бы услышать: анализ какой-то был, привлекались ли к какой-то ответственности судьи, которые принимали такое решение? Потому что в обществе сложилось устойчивое мнение, что суды сегодня просто штампуют решения следственных органов и, как правило, продлевают до полугода, до года, даже в тех случаях, когда есть сотни протестов прокуроров против таких решений. Может быть, суды уже стали подведомственны Следственному комитету? Или у нас всё-таки независимые суды?

А.А. ТОЛКАЧЕНКО

Валентина Ивановна, отвечаю на Ваш вопрос. При введении в действие Уголовно-процессуального кодекса 370 000 арестованных (в СИЗО, под стражей). Повторяю, по состоянию на 1 ноября – 113 700 человек, данные ФСИН (представители здесь находятся). 113,7. У нас арестовывает действительно суд, освобождает следователь и по истечении срока освобождает ФСИН. Вот в эту цифру включаются ситуации, когда человек по ошибке продолжает находиться в следственном изоляторе или в изоляторе временного содержания. У нас любое судебное решение обжалуется в апелляционном и кассационном порядке. Поэтому анализ проводится, меры принимаются, и за каждую цифру мы готовы ответить, Валентина Ивановна. Всё это найдет свое отражение в постановлении Пленума. Цифры очень серьезные.

В.И. МАТВИЕНКО

Да, Анатолий Анатольевич, я надеюсь, что Пленум Верховного Суда всё-таки тщательно проведет мониторинг, анализ и примет соответствующее решение, которым будут руководствоваться суды. Речь, еще раз говорю, не идет о тяжких и особо тяжких преступлениях, но сегодня под стражей содержатся люди в силу того, что следственные органы... либо не хватает людей, нагрузка большая, либо не хватает профессионализма, мы слышали также – 310 тысяч дел с нарушением сроков, продлеваются сроки, и люди эти сидят. Их за полгода или за девять месяцев, да примеров много, один, два или три раза допросят. Зачем их содержать под стражей? Зачем?

А.А. ТОЛКАЧЕНКО

Совершенно верно, Валентина Ивановна.

В.И. МАТВИЕНКО

Они что, представляют угрозу для общества?

А.А. ТОЛКАЧЕНКО

Согласны с Вами. Используем в наших разъяснениях терминологию "недостаточное усердие" (терминология Европейского суда по правам человека).

Вот совсем недавно проводили научно-консультативный совет с участием правозащитников, где все эти вопросы поднимали и анализировали. Да, будем реагировать на это недостаточное усердие. Это не означает, что сейчас не реагируем.

В.И. МАТВИЕНКО

Насчет апелляций, кассаций – это тоже всё примерно из одной серии. Очень редко, когда меняется решение суда первичного, к большому сожалению.

А.А. ТОЛКАЧЕНКО

Есть статистика, Валентина Ивановна.

В.И. МАТВИЕНКО

А потом получается (Следственный комитет тоже хотелось бы сейчас послушать), что человека год продержали в тюрьме, а он оказался невиновен. Тихо, на ушко перед ним извинились, а семья, друзья, работа, карьера – всё под откос. Кто несет ответственность за такие непрофессиональные действия? Сколько следователей привлекли к наказанию за такие неправомерные действия? Этой статистики у нас просто нет, да ее и не существует, наверное.

Анатолий Анатольевич, надеемся на Пленум Верховного Суда и на то, что правоприменительная практика со стороны судов в этой части будет справедливой и правильной. Спасибо большое.

Я попрошу... У нас должен был Александр Вячеславович Фёдоров выступать, заместитель Председателя Следственного комитета, но он заболел. Поэтому Андрей Валерьевич Лавренко, заместитель Председателя Следственного комитета.

Андрей Валерьевич, пожалуйста, по теме, что Вы можете сказать.

А.В. ЛАВРЕНКО

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемый Юрий Яковлевич! Вообще, в этом совещании должен был участвовать Александр Иванович Бастрыкин, но он находится в Казани, и заболел Александр Вячеславович, поэтому сегодня самому молодому заместителю повезло выступать на столь высоком форуме.

Я хочу поблагодарить от лица Председателя Следственного комитета за возможность обсудить этот вопрос, потому что он для нас очень актуален, так как непосредственная нагрузка исполнять все новеллы уголовно-процессуального законодательства, которых, как мы слышали, достаточно много, всё это очень динамично происходит... Первую нагрузку на себя принимает следователь. И уголовно-процессуальная реформа, которая идет в последние годы, – мы понимаем четко, что это усиление ответственности следователя, возможность беспристрастного надзора со стороны Генеральной прокуратуры в условиях освобождения от каких-то ведомственных зависимостей, ведомственной принадлежности следствия, усиление судебного контроля, которого не было никогда в истории российской правоохранительной системы, когда право на обжалование любого следственного решения у гражданина есть в настоящее время, абсолютно полное, обжалование, по сути, любого решения следователя. Таким образом мы и выстраивали свою работу.

Я хочу привести несколько цифр в динамике работы Следственного комитета.

В прошлом году по нашим делам было оправдано 585 человек. Для сравнения, по результатам 2006 года, когда Следственный комитет еще не был создан, эта цифра была 1885, то есть более чем в три раза больше оправдывалось

лиц. По нереабилитирующим основаниям в ходе следствия, что сегодня обсуждалось, прекращено 651 дело (было случаев в два раза больше). В настоящее время процент возвращенных судом уголовных дел в порядке 237-й также составляет около 1 процента, то есть это брак, который мы допускаем.

В настоящее время является самым высоким за последнюю, новейшую историю российских правоохранительных органов процент (удельный вес) раскрытых уголовных дел об убийствах, умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, повлекшем смерть, изнасилований. Вы знаете, что преодолена ведомственная разобщенность в расследовании половых преступлений. Мы сейчас всю эту массу преступлений расследуем и работаем в условиях, когда законодатель поручает нам расследование всё новых и новых видов преступлений, которые раньше были не характерны для всей системы. Причем они очень тяжелые сами по себе: преступления в отношении несовершеннолетних, совершенные несовершеннолетними, налоговые, а также преступления, ответственность по которым предусмотрена новыми, антирейдерскими статьями. Весь этот массив мы перевариваем, и цифры я озвучил.

В чем у нас основная проблема, которую на настоящий момент пока решить представляется крайне сложно? Это ситуация с качеством материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, о чем говорил Юрий Яковлевич. Для понимания. В этом году у нас отказано в возбуждении дел по примерно 500 тысячам материалов, отменено 77 тысяч решений – это почти 15 процентов, это, конечно, много. Но я могу сказать, что лишь по 1 проценту от числа отмененных, а если от общего количества, это 0,01 процента, по ним возбуждены уголовные дела, то есть лишь в 0,01 процента были приняты решения об отказе, когда необходимо было возбудить уголовное дело.

К сожалению, такая ситуация о чем сейчас свидетельствует? В настоящий момент нагрузка на следователя Следственного комитета самая высокая среди всех следователей правоохранительных органов, даже выше, чем на следователей МВД. В настоящее время мы своими силами перелопачиваем весь массив материалов, которые изначально преступлениями не являются. Вы знаете, что мы рассматриваем все факты смерти граждан, все сведения о безвестном исчезновении, которые изначально, может, преступлениями и не являются. Но мы вынуждены проводить по этому поводу проверки.

Раньше в единой системе прокуратуры была возможность рассматривать эти материалы за счет помощников прокуроров – сейчас это всё ложится на следователя. Я могу сказать, что, конечно, надзор прокуратуры в этой ситуации стал более жестким, более требовательным, поэтому отмен стало больше. Но в то же время наша система отслеживания этих показателей позволяет минимально, скажем так, упускать из виду те преступления, по которым дела необходимо возбуждать незамедлительно.

Конечно, нас очень беспокоит проблема разумных сроков. И здесь тоже с учетом нашей нагрузки мы порой не успеваем заканчивать дела своевременно, но в то же время (и об этом уже говорилось) есть такой аспект Уголовно-

процессуального кодекса, как необоснованная формальная перегруженность процессуальной регламентации действия следователя.

Я могу привести просто небольшой пример. Для того чтобы продлить достаточно сейчас распространенные уголовные дела о половом преступлении, которые совершены, например, пятью мигрантами, например, изнасилование, совершенное гражданами среднеазиатской республики, – вот для того чтобы продлить срок содержания под стражей пяти лиц, следователь должен представить в суд, по сути, пять уголовных дел. Это только на промежуточной стадии уголовного судопроизводства. И всё это, конечно, отвлекает следователя от основной работы. Поэтому я думаю... Вот Алексей Иванович об этом уже говорил, мы как-то это обсуждали на площадке Санкт-Петербургского университета, то, что такая проблема есть.

Конечно, мы первые столкнулись с таким большим количеством ситуаций, связанных с применением досудебного соглашения о сотрудничестве, и сейчас, конечно, наступило время обсудить практику его применения, потому что есть определенные проблемы, в частности с оценкой собранных доказательств, когда необходимо выделять уголовное дело в отношении лица, с которым заключено досудебное сотрудничество, а потом уже оценивать доказательства в отношении других обвиняемых, когда основной свидетель обвинения находится в другом статусе. Есть серьезные проблемы, мы здесь тоже надеемся на разъяснение Верховного Суда и где-то корректировку практики правоприменения.

Поэтому мы в своей части готовы дальше работать по оттачиванию всех механизмов применения нового законодательства. Я вас заверяю, что все те основные принципы законности в уголовном судопроизводстве будут соблюдаться, они стоят во главе угла деятельности Следственного комитета Российской Федерации. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Андрей Валерьевич, два вопроса.

Первый: так все-таки есть случаи, когда следователь, необоснованно арестовавший, возбудивший уголовное дело, привлечен к ответственности? Хоть один случай есть в Следственном комитете?

А.В. ЛАВРЕНКО

Случаев... То есть Вы говорите об уголовной ответственности, когда умышленная ситуация или?..

В.И. Матвиенко

Ну, умышленная, неумышленная – трудно доказать.

А.В. ЛАВРЕНКО

Скажем так, если следователь привлекает заведомо невиновного к уголовной ответственности – это уголовное преступление, которое должно расследоваться, и должно последовать наказание в установленном законом порядке.

В.И. Матвиенко

По закону – понятно. Но были такие случаи на Вашей памяти?

А.В. ЛАВРЕНКО

Нет, доказанных случаев умышленного незаконного привлечения и ареста лиц, притом что заведомо человек невиновен, доказательств нет или доказательства сфальсифицированы, – таких случаев на данный момент в Следственном комитете не зафиксировано.

Случаи освобождения из-под стражи, оправдания (как я сказал, этот показатель сокращается из года в год) и лиц, незаконно привлеченных к уголовной ответственности, и лиц оправданных – это, конечно, связано с оценкой доказательств.

Более того, вы знаете, что увеличивается принципиальность оценки доказательств судом, увеличивается практика рассмотрения дел судом присяжных.

В.И. Матвиенко

Хорошо. Андрей Валерьевич, понятно. Мы создадим рабочую группу по итогам парламентских слушаний, просьба дать Ваши предложения, что Вы считаете необходимым усовершенствовать в УПК и в Уголовном кодексе, хорошо?

А.В. ЛАВРЕНКО

Хорошо. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Исходя из практики Вашей, опыта какие Вы видите предложения необходимые, которые надо учесть. Спасибо большое.

Я попрошу взять слово Андрея Александровича Клишаса, председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества.

Пожалуйста.

А.А. Клишас

Спасибо, Валентина Ивановна. Я, если можно, с места и очень коротко выступлю с учетом того, что у нас такой большой интерес и очень много заявлено желающих выступить, высказать свою точку зрения.

Уважаемые коллеги! Я на чем хотел бы остановиться? Вы знаете, цели уголовно-правовой политики можно формулировать, наверное, по-разному. Конечно, целью будет и то, чтобы снижалось количество преступлений, и чтобы предотвращались преступления, и так далее, и так далее. Здесь я думаю, что все мы понимаем, о чем идет речь. Но все-таки уголовно-правовая политика – это некая цель, это не то, что нужно создать, обратить в некий такой большой документ важный, государственного значения, и считать, что эта задача выполнена. Все-таки уголовно-правовая политика – это средство, с помощью которого нам нужно научиться защищать права и свободы наших граждан, и только тогда она имеет право на существование, и только тогда она становится тем, ради чего мы готовы собраться в столь представительном составе.

Валентина Ивановна, наш комитет проводил слушания различные и "круглые столы". Мне приятно, что Евгений Васильевич Семеняко, президент Федеральной адвокатской палаты, здесь присутствует.

В Санкт-Петербурге на прошлой неделе мы провели достаточно интересное мероприятие, это был большой "круглый стол" с адвокатским сообществом, коллеги наши – члены Совета Федерации принимали участие, где мы сложнейшим институтам гражданского общества... Многие вопросы, которые сегодня здесь поднимались, и Юрий Яковлевич обращал на это внимание, и Анатолий Анатольевич обращал внимание на эти моменты, мы их обсуждали. И знаете, иногда мы оказываемся в плену каких-то заблуждений, которые очень серьезно влияют в дальнейшем на все наши действия и размышления, которые потом им сопутствуют.

Например, мы говорили о том, что не всегда правоприменение и дефекты правоприменения означают дефект закона, что очень важно. Конечно, мы, как законодатели, безусловно, несем ответственность за то, как сформулирована эта норма, и можно ли в конечном счете использовать эту норму для того, чтобы не защитить права человека и гражданина, а для того, чтобы ущемить его права так или иначе. Но это важно, что правоприменители – это важнейший самостоятельный субъект, который очень часто действительно своими действиями неправомерными ведет к тем последствиям негативным, о которых мы говорим, – это нарушение прав и свобод человека.

Другое, например, важное положение, которое я хотел бы здесь озвучить, я думаю, что и Юрий Яковлевич, и представители Следственного комитета меня поймут. Мы говорили о том, что не всегда, в силу того, что у нас состязательный процесс, оправдательный приговор можно рассматривать как дефект следствия. А если не будет такого рода статистических показателей, требований, в том числе и к следователям, я уверен, абсолютно добросовестным людям в большинстве, которые делают свою работу, то они к этому будут иначе относиться.

Анатолий Анатольевич сказал о Пленуме Верховного Суда. Мы обязательно тоже примем участие, конечно же, и наши какие-то предложения, Анатолий Анатольевич, выскажем.

Но что касается Вашей ремарки по поводу того, что ряд законодательных инициатив... непонятно, откуда бюджет возьмет деньги... Вы знаете, у нас обсуждение бюджета – всегда самый сложный вопрос. И вот в Совете Федерации парламентские слушания огромные проходят, несколько дней наши комитеты обсуждают вопросы бюджета. На что только не находятся деньги в государственном бюджете! Но на вещи, которые являются для нас основными... Мы с вами собираемся в год 20-летия Конституции, но права и свободы человека... на то, чтобы защитить права и свободы, часто очень говорят, что на это нет денег.

Вы знаете, это очень странно. Я думаю, что это странно для парламента. Я думаю, что если в таком формате поставить вопрос перед Президентом, как перед гарантом Конституции, – я не думаю, что мы здесь найдем понимание (если законодатели готовы предложить действенные механизмы того, как можно защитить права и свободы наших граждан), чтобы на это не нашлось в бюджете необходимых средств. Если, в частности, говорить о том, чтобы сопровождать лицо,

которое под следствием, допустим, к месту, где проживают его родственники тяжелобольные и так далее, то, кстати, в законопроекте указано, за чей счет это делается. Это делается за счет самого этого лица.

Поэтому, уважаемые коллеги, я хочу поблагодарить вас за столь активное участие. У нас будут выработаны рекомендации обязательно. И наш комитет, Валентина Ивановна, будет продолжать работу по всем тем предложениям, которые парламентские слушания выработают. Поэтому я благодарю за предоставленное слово. Не буду злоупотреблять временем, хотелось бы выслушать всех присутствующих. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо большое.

Владимир Николаевич Плигин, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству.

Пожалуйста, Владимир Николаевич.

В.Н. ПЛИГИН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Мы действительно со всеми участниками слушаний... И прежде всего спасибо огромное за их организацию, они представляют собой исключительную важность.

Я, кстати, хочу поздравить Алексея Ивановича Александрова. Он неоднократно ставил вопрос на различного рода совещаниях о необходимости проведения такого рода парламентских слушаний и, может быть, о начале разговора о системной работе над уголовной, уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной политикой.

Сложные точечные и системные вещи в докладах были затронуты Юрием Яковлевичем, Анатолием Анатолиевичем, в Вашем выступлении, моих уважаемых коллег. В этой связи... Юрий Яковлевич привел цифры о том, что было внесено 700 поправок в Уголовный кодекс, 133 федеральных закона... было изменено уголовно-процессуальное законодательство. Мы в настоящее время готовим по инициативе Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы отчет о развитии законодательства. Должен сказать, что у нас цифры несколько, Юрий Яковлевич, разнятся, но в сторону большего числа поправок. Возможно, что поправки в отдельные нормы вносились еще дополнительно. И следующий момент – одной поправкой вносились поправки в целый ряд норм, поэтому число поправок, конечно же, выше. То есть, таким образом, и уголовно-процессуальное законодательство, и уголовное законодательство являются законодательством "плавающим".

В этой связи первое предложение (я бы хотел, чтобы вы попробовали и оценили): вполне возможно, не стоит в течение года постоянно рассматривать поправки в УК и в уголовно-процессуальное законодательство. Необходимо, возможно, выделить какое-то конкретное время для того, чтобы все поправки, предлагаемые различными авторами законодательных инициатив, за исключением кризисных ситуаций, ситуаций, которые требуют немедленного решения, – все эти

поправки рассматривать только один раз в год. Кризисные поправки можно будет рассматривать и в несколько ином порядке. Но я абсолютно уверен, что все другие поправки ждут, конечно же, по времени рассмотрения.

Второй вопрос. Валентина Ивановна, Вы уже заявили о том, что в Совете Федерации будет создана рабочая группа. Действительно, если вы можете создать постоянно действующую рабочую группу... Почему? Потому что каждая из обозначенных поправок... Мы понимаем, что поправки в УК и в УПК непосредственно касаются людей. Поэтому каждая из этих поправок нуждается в том, чтобы отследить судьбу конкретного человека: каким образом поправка влияет на его положение.

Я сейчас не готов, может быть, к комплексному анализу одной нормы. Но, допустим, мы обозначили норму – прерывность уголовного процесса и возможность в рамках уголовного процесса рассматривать другие уголовные дела, как оно в настоящее время есть. Но к чему это приводит? К тому, что многие дела, если их системно анализировать, начинают слушаться в течение многих месяцев, когда судья внутри одного уголовного процесса занят в другом уголовном процессе. Это всё не систематизирует работу.

Или еще один момент. Извините, я сейчас перейду вообще в частность. Я, в том числе, и вы наверняка, Анатолий Анатольевич, неоднократно являлись свидетелями того, когда лицо, доставленное из следственного изолятора, находится в течение многих часов в специальной комнате, в подвале. Затем мы его на 15 минут доставляем в зал судебного заседания, мы ему объявляем только для того, чтобы закрыть, условно говоря, доставку, мы объявляем, что слушалось его дело, и затем эта многоступенчатая процедура совершается обратно. Это и проблема конвоирования, и многие другие проблемы.

Я просто эту норму использовал исключительно для того, чтобы продемонстрировать, что в рамках этой рабочей группы, если мы выйдем на принятие поправок один или два раза в год, нам необходимо вводить детальный анализ каждой нормы, ее последствий. И, кстати, здесь избегать и излишней, конечно, слезливости, здесь нужно, извините... но здесь нам нужно понимать, что у нас защищается не только, собственно говоря, подследственный, обвиняемый, у нас огромное количество пострадавших, потерпевших (Ольга Николаевна здесь присутствует), поэтому их интересы тоже нужно защищать. Но мы должны понимать характер и действие нормы.

Второй момент. Конечно же, требует изучения (здесь Юрий Яковлевич это отметил) каждое из дел, когда существуют различия позиций прокурора и следствия по поводу содержания под стражей и выносятся решение тем не менее – о содержании под стражей. Я здесь с исключительным уважением отношусь к судьям, но давайте будем говорить о реальности, которая складывается при рассмотрении этих дел. Достаточно часто именно оперативная компонента, а мы специально меняли редакцию статьи 108 УПК, именно оперативная компонента, не проанализированная в зале судебного заседания, служит для принятия решения о содержании под стражей якобы в интересах государства, соблюдения каких-то абстрактных государственных интересов. Самый главный государственный интерес

– соблюдение уголовно-процессуального законодательства, и любое решение должно быть публично проанализировано, а каждый случай принятия решения в условиях противоречия стороны обвинения необходимо детальным образом анализировать.

Не останавливаясь более подробно на анализе, я бы хотел отметить три института, к которым я имел непосредственное отношение.

Первый институт – это институт досудебного соглашения. Поверьте, что цель, которая ставилась, была очень конкретна, эта цель была связана с разработкой организованных преступных группировок и с разработкой дел в области преследования в сфере наркообращения. Этот институт стал использоваться удивительно массово.

Второй момент в использовании института (я здесь согласен) заключается в том, что не анализируются в последующих судебных решениях предыдущие состоявшиеся решения, приговор по предыдущему делу воспринимается как данность, хотя в этом нет необходимости, но легче всего его воспринять как данность, и, таким образом, он системно ложится без детального анализа в возможное нарушение прав других подсудимых. Это используется.

И нужно еще один момент посмотреть. По целому ряду дел выносятся решения по убийствам, когда лица вступают в сотрудничество со следствием, в том числе по убийствам принимаются... с моей точки зрения, в этом виноват законодатель. Я сразу хочу сказать: никакого отношения к суду... в этом виноват законодатель. Законодатель позволил принимать решения, связанные с небольшими сроками лишения свободы, что девальвирует на самом деле право на жизнь. Это половина санкций. Это очень серьезно.

И, заканчивая, наверное, хотелось бы остановиться на двух моментах. 60 процентов дел нам необходимо анализировать в упрощенном порядке, это 60 процентов дел. Давайте не будем давать какие-то определения, но хотелось бы использовать определение... цифра катастрофическая. Но тем не менее я не буду использовать это определение.

И два общих замечания. Анатолий Анатольевич, при всем уважении к Вашей научной позиции, тем не менее я предлагаю не трогать статью 104 Конституции Российской Федерации, то есть таким образом не сокращать число авторов законодательной инициативы, но, может, по-другому подходить к авторству законодательной инициативы.

И последний момент. Мы неоднократно возвращаемся к этому вопросу – это вопрос закона о законах. Поверьте, что здесь есть много дополнительных содержательных вещей.

Но еще раз. Если по результатам заседания сегодня, Валентина Ивановна, вы создадите постоянно действующую рабочую группу – это будет крайне важно, крайне предметно и крайне интересно. И, со своей стороны, в рамках наших возможностей в этом будем участвовать.

В.И. Матвиенко

Спасибо.

В.Н. ПЛИГИН

Извините, одна ремарка и заканчиваю на этом.

Конечно же, требует глубокого изучения соотношение Кодекса об административных правонарушениях с миллионными штрафами и санкциями и Уголовного кодекса, который устанавливает за эти же фактически деяния штраф в размере 40 тысяч рублей. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо.

Владимир Николаевич, для разрядки один гуманитарный вопрос: насколько оправданно и целесообразно всех, вне зависимости от характера преступления (я не беру убийства и другие), в клетке на суде держать? Значит, человек... Даже самозащита – это работа. Человек должен сидеть рядом с адвокатом и на суде работать. Идет суд над ним. В Советском Союзе, если я не ошибаюсь, не было такого. В Америке этого нет. Почему мы всех, независимо от тяжести преступлений, на суде содержим в клетке? Как Вы считаете, оправданно это, и нужно ли здесь вносить изменения?

В.Н. ПЛИГИН

Валентина Ивановна, Вы затронули действительно очень... Понятно, что за Вашим вопросом есть очень глубокий смысл.

Я хочу сказать, что в Советском Союзе, если бы я на Невском проспекте, а это однажды случилось, увидел человека с автоматом... Для меня это был шок. Вы помните, это, к сожалению, одно из громких преступлений, которое было совершено в конце 1970-х годов с участием студентов юридического факультета Ленинградского университета. В настоящее время уровень распространения оружия настолько высок, что, конечно же, вот здесь мы не должны это делать, но тем не менее заботиться о безопасности участников процесса тоже необходимо.

В.И. Матвиенко

Так а клетка-то не защищает от оружия.

РЕПЛИКА

Индивидуально.

В.И. Матвиенко

Да.

В.Н. ПЛИГИН

Индивидуально надо подходить.

В.И. Матвиенко

Надо, ну, наверное, в индивидуальном порядке принимать решения. Но это же система, правило – держать людей в клетке. Еще презумпция невиновности существует, он еще не осужден. Я уж не говорю о подвалах, о которых Вы говорите,

пыточных, где человека держат, а потом его в суд приводят и сажают в клетку. Адвокат должен рядом с ним сидеть, работать. Может быть, отдельно принимать решения для людей, представляющих опасность, их изолировать в таком формате, но не для всех?

В.Н. ПЛИГИН

Валентина Ивановна, пользуясь Вашим вопросом...

Извините, коллеги, еще два пункта, которые нам необходимо принять и включить в резолюцию.

Конечно же, нам нужно системно работать над экспертизой и сроками проведения экспертиз. Сейчас улучшения есть, но дополнительно над этим стоит работать.

И следующий момент. Совершенно недопустимо, когда дела рассматриваются в течение нескольких лет, затем выносится специально приговор, который определяет условный срок, несмотря на такую длительность. Нужно найти механизм анализа этих дел. Никого, может быть, не ставя в неудобное положение, найти механизм анализа. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо. От ответа на мой вопрос Вы ушли. Ладно.

Игорь Николаевич Зубов, статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.

Пожалуйста, Игорь Николаевич.

И.Н. ЗУБОВ

Добрый день, уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые участники слушаний! Прежде всего, хотелось бы присоединиться к мнению предыдущих выступающих о том, что современная уголовно-правовая политика России противоречива: с одной стороны, наметилась тенденция к гуманизации уголовного и уголовно-процессуального законодательства, особенно применительно к сфере экономических преступлений, с другой – имеет место нарастающее усиление ответственности за многие виды иных преступлений.

По мнению МВД России, совершенствование российской уголовно-правовой политики целесообразно развивать в двух основных плоскостях – это продолжение реформирования правоохранительной системы в направлении создания оптимальных условий для ее эффективного функционирования и формирование профессионального кадрового ядра правоохранителей.

В этом контексте предстоит качественно изменить систему отбора, подготовки и переподготовки профессиональных кадров правоохранителей. На передний план выдвигается задача оптимизации процессов выявления, регистрации, раскрытия и расследования преступлений, а также реагирования на административные правонарушения.

Применительно к МВД России наиболее важными и проблемными вопросами, требующими решения, являются следующие. Надо освободить полицию

от процессуального рассмотрения заявлений и сообщений, заведомо не связанных с преступными посягательствами и пресечением административных правонарушений в области общественного порядка и общественной безопасности.

Тут представитель Следственного комитета говорил об аналогичной проблеме. К нам поступает более 20 миллионов заявлений и сообщений о преступлениях, из которых на выходе остается два с небольшим миллиона. Всё остальное – это рассмотрение дел, связанных с какими-то спорами относительно межевых участков, бытовых конфликтов, не имеющих правовой перспективы, и так далее, и тому подобное.

Здесь необходимо предусмотреть порядок, по которому мы не обязаны по всем этим документам выносить постановление об отказе в возбуждении уголовных дел. Надо списывать такие дела в дела учета с реагированием через участковых полицейских. Мы также предлагаем оптимизировать уголовный процесс путем расширения институтов упрощенного производства по малозначительным составам и по преступлениям, совершенным в условиях очевидности, при одновременном повешении роли дознания, судебного расследования и прокурорского контроля.

Требует модернизации институт сделки с правосудием, о чем уже сегодня говорилось. Мы согласны.

МВД России намерено максимально расширить сеть видеоконтроля и дистанционной регистрации правонарушений на дорогах и в населенных пунктах. Помимо удобства для правонарушителей это еще и снижает коррупционный фактор. Полагаем необходимым более полно использовать возможности гражданских органов и общественных организаций в охране правопорядка и борьбе с преступностью.

В этой связи я бы хотел обратить внимание на то, что у нас имеется большое количество саморегулируемых организаций, которые превратились в филиалы адвокатских контор и выступают постоянно с жалобами, обращениями по поводу рассмотрения тех или иных конкретных ситуаций. В то же время регулирования негативных процессов в тех сферах, которые они должны самоорганизовывать, мы не видим. И заявлений от них и сообщений по преступлениям не поступает.

Мы предлагаем наполнить конституционные полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка конкретными вопросами путем создания института муниципальных помощников участковых уполномоченных полиции. Вопрос дискутируется. Мы от него не уходим. Говорим: да, такие полномочия есть, давайте искать. На наш взгляд, это было бы самое правильное решение.

Можно констатировать, что в нынешних уголовно-процессуальных и административных рамках система МВД работает в перегрузе. Ее силы и средства в значительной степени отвлекаются на разрешение ситуаций, не имеющих отношения к задачам и функциям полиции. Я об этом говорил. В результате страдает качество работы, упускаются возможности для профилактики преступлений. В то же время есть направления, по которым роль полиции и ответственность за совершение преступления надо усилить.

Владимир Николаевич Плигин говорил о том, что подобные законопроекты, я имею в виду усиление ответственности за совершение преступлений, надо принимать только в кризисном порядке. Так вот, если говорить о тех общественных отношениях, на которые посягают многие преступления, о которых я скажу ниже, так они сегодня носят кризисный характер. Государство несет огромный ущерб, а виновные к ответственности зачастую не привлекаются, уходят от нее.

В частности, это касается возможности возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям на основании оперативно-розыскных материалов органов внутренних дел (есть соответствующая инициатива Президента Российской Федерации), усиления ответственности за финансирование экстремистской деятельности и совершение преступлений в этой сфере с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершение мошенничества в бюджетной сфере, изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов, незаконную организацию и проведение азартных игр, незаконную рубку и уничтожение лесных насаждений, совершение преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства и других.

Ввиду отсутствия времени остановлюсь более подробно только на проблемных вопросах борьбы с мошенничеством в бюджетной сфере.

Такие преступления наносят огромный экономический вред Российскому государству, стимулируют развитие коррупции, организованной преступности, но при этом относятся действующим законодательством к преступлениям небольшой тяжести, и за их совершение предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет. В этой связи МВД лишено возможности проводить по таким преступлениям весь объем оперативно-розыскных мероприятий. Лица, обвиняемые в совершении многомиллионных, а иногда и многомиллиардных хищений в бюджетной сфере, не могут быть, в силу положения статьи 108 УПК, заключены под стражу, что позволяет им оказывать влияние на участников уголовного процесса, а при необходимости укрываться от правосудия за рубежом.

В Государственную Думу по инициативе ряда регионов и группы депутатов внесен соответствующий законопроект. Надеемся на его поддержку со стороны депутатов и членов Совета Федерации.

МВД России поддерживает прозвучавшие в докладе Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Яковлевича Чайки предложения о возвращении в практику института конфискации имущества. Поддерживаем также предложения о необходимости наличия в стране полноценной концепции уголовно-правовой политики и готовы принять участие в доработке имеющегося проекта такой концепции, о котором также говорилось сегодня в выступлении заместителя Председателя Верховного Суда Толкаченко.

Необходимые предложения по совершенствованию уголовного и уголовно-процессуального законодательства, о котором мы говорим, мы представим. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо.

Игорь Николаевич, наверное, цифр у Вас нет с собой, но все-таки просьба...

И.Н. ЗУБОВ

Есть цифры, мы можем дать.

В.И. Матвиенко

Я хочу один вопрос задать. Все-таки просьба, может, на отдельной коллегии или на внутреннем совещании... Все-таки на сколько процентов по нетяжким преступлениям используются другие нормы УПК – залог, поручительство, домашний арест – и сколько все-таки заключение под стражу? Или прерогатива домашнего ареста – это только для Васильевой, предусмотрена отдельная статья для нее? А за менее тяжкие преступления – всё равно заключение под стражу. Есть у Вас цифры хотя бы в процентном соотношении?

И.Н. ЗУБОВ

Валентина Ивановна, сейчас у меня такой цифры нет, мы Вам дадим. Но это вопрос к суду, это не к нам вопрос.

В.И. Матвиенко

Нет-нет-нет, только не к суду. Вот не соглашусь. Следственный комитет... 90 процентов дел у вас (да, наверное?) из общего объема.

И.Н. ЗУБОВ

Ну, нет.

В.И. Матвиенко

Но ваши следственные органы представляют в суд решение о заключении под стражу, а суд, как правило, соглашается с вами, а не с адвокатами или с прокурорами. Так вот, сколько таких дел вы?..

И.Н. ЗУБОВ

Сейчас у меня такой цифры нет, но завтра утром она у Вас будет.

В.И. Матвиенко

Вот просьба, если можно, разобраться, прислать нам и задуматься над правоприменительной практикой: почему мы по нетяжким преступлениям, условно говоря, до года по статьям, почему всё равно людей заключаем под стражу? Так удобнее следователям или за этим что-то другое?

И.Н. ЗУБОВ

Я не хочу выступать дилетантом, я не курирую следственное подразделение, но я могу сказать: насколько я знаю, сегодня получить в суде заключение под стражу по малозначительному преступлению почти невозможно.

В.И. Матвиенко

Игорь Николаевич, Вы ошибаетесь, смею Вас уверить.

И.Н. ЗУБОВ

Мы Вам представим цифры.

В.И. Матвиенко

Да, Владимир Николаевич.

В.Н. ПЛИГИН

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемый Игорь Николаевич, я, может быть, нечетко артикулировал свое предложение, которое касается изменения санкций, оно выглядит следующим образом.

Уголовный кодекс Российской Федерации не менять в течение года постоянно, накапливать поправки, рассматривать их один раз в год, за исключением случаев, требующих какой-то немедленной реакции. К случаям немедленной реакции могут относиться, например, случаи, связанные с террористической деятельностью. То есть не просто не менять Уголовный кодекс, я согласен с тем, что его нужно изменять, но его не нужно менять поправками в течение всего года, потому что это десистематизирует работу. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо.

Игорь Николаевич, присаживайтесь.

Я попрошу взять слово Ирину Анатольевну Яровую, председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

Ирина Анатольевна, пожалуйста, Вам слово.

И.А. ЯРОВАЯ

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Я полагаю, что проблема, которую мы сегодня обсуждаем, на самом деле должна быть структурирована. Потому что, с одной стороны, мы говорим о качестве законов. С другой стороны, мы, безусловно, говорим о правоприменении и качестве деятельности правоохранительных органов и судебной системы. И третья проблема, которую мы затрагиваем, – это сама система взаимодействия различных ведомств и структур, в том числе даже Совета Федерации и Государственной Думы в процессе законотворчества. Потому что когда мы говорим, что у нас есть вопросы, проблемы и предложения по поводу изменения процесса законотворчества, безусловно, возникает вопрос о том, а что сегодня не так. Потому что на самом деле та процедура подготовки внесения законодательной инициативы, подготовки отзывов и то взаимодействие, которое должно осуществляться на рабочих площадках, каковыми являются постоянно действующие комитеты, – наверное, вот эти рабочие площадки должны быть максимально задействованы и более публичны, может быть, для того чтобы в дальнейшем можно было говорить о разумности принимаемых решений.

Какие предложения хотелось бы сформировать?

Собственно говоря, тезис о том, что нужна уголовно-правовая политика, он не оспорим. Но все-таки сегодня уголовно-правовая политика есть. Она требует совершенствования и развития, но, на мой взгляд, это не означает радикальных решений о мораториях, о бездействии, об ожидании. Это говорит о том, что при

общем системном подходе и выработке общих стратегических концептуальных направлений надлежит продолжать работать по конкретным проблемам, имеющим вполне прикладное значение уже сегодня. Потому что Уголовный кодекс принимался в 1996 году. Как мы помним, экономическая политика, заявленная государством в тот период, несколько отличалась от экономической политики, которая сегодня реализуется государством. Поэтому вопрос о том, что в сфере экономических преступлений видятся разные концептуальные подходы к обеспечению защиты государственных и общественных интересов, очевиден.

Более того, только спустя многие годы мы ратифицировали международные конвенции о противодействии коррупции. И априори многие экономические составы должны выйти из обычных экономических и стать коррупционными составами преступлений, за которые предусматривается более серьезный уровень ответственности. И, собственно говоря, та противоречивость, о которой многие сегодня говорят, – это как раз в сфере отношения государства к порицанию и осуждению за экономические преступления. Но здесь возникает и другой вопрос: насколько другие действующие законодательные акты обеспечивают профилактику совершения правонарушений и преступлений, что не доводит ту или иную ситуацию до сферы уголовно-правового применения? Потому что если говорить о тех же экономических преступлениях, здесь возникают вопросы контрактной системы, госзакупок, всё то, что предполагает подготовительную работу государства и нас с вами, как законодателей, по невозможности совершения противоправных действий в силу наличия мощного государственного и общественного контроля.

В этой связи виделось бы целесообразным все-таки направление противодействия коррупции рассматривать сегодня как приоритетное и понимать, что нам всё равно нужно дифференцировать действующее законодательство, в том числе и в рамках уголовного права, понимая, что уровень ответственности за такого рода преступления должен быть значительно выше, исходя из опасности совершаемых деяний и вреда, причиняемого и государственным, и общественным интересам, и, собственно говоря, фактического препятствия в развитии экономической и социальной сфер страны.

Но в рамках уголовной политики, уважаемые коллеги, я полагаю, что назрела необходимость очень серьезно говорить о защите прав потерпевших. Мы традиционно говорим о правах обвиняемых, о процедурах, о процессуальных действиях. Безусловно, согласна с тем, что четкость процессуальных действий предопределяет защиту интересов всех сторон. Поэтому не могу согласиться с коллегами из Следственного комитета, что нужно упрощать процедуры (может быть, имелось в виду что-то другое), потому что уверена в том, что только в рамках состязательного процесса прописанные процедуры позволяют и самому следователю быть уверенным в том, что к нему не будут предъявлены в дальнейшем какие-то претензии по поводу возможных злоупотреблений.

Поэтому – защита прав потерпевших. Полагаю, что мы сегодня, даже вот в обсуждении, которое сегодня имеет место, об этом практически не говорим. Почему? Потому что мы полагаем, что потерпевшего защищают от имени государства

органы прокуратуры. Мы всегда говорим о необходимости дополнительной защиты прав обвиняемого (подозреваемого). И в итоге мы сталкиваемся с ситуацией, что из процесса фактически исключен один из важнейших субъектов – потерпевший, который фактически в процессе следствия, в процессе судебного рассмотрения оказывается дополнительно незащищенным, а может быть, даже и подверженным дополнительному неправомерному влиянию, в том числе со стороны других субъектов уголовного процесса.

Поэтому мы тоже в этой части полагаем, что никаких ожиданий быть не может, и мы рады, что, Валентина Ивановна, и Совет Федерации поддерживает нашу работу в этом направлении, и Вы лично, особенно всё, что касается прав потерпевших детей. Вы знаете, что суд присяжных... Не хочу оспаривать вообще значимость суда присяжных, но факт остается фактом: стопроцентное оправдание педофилов. Скажите, это что, справедливость, это законность, это правосудие?

Обсуждая вопросы уголовно-правовой политики, мы все-таки должны думать о восприятии обществом того, как меняется законодательство и насколько оно адекватно и справедливо воспринимается людьми.

Что касается процедур, уважаемый Владимир Николаевич, уважаемые коллеги, я думаю, что сегодня существует реально порочная практика внесения ко второму чтению поправок, которые концептуально не рассматривались в первом чтении. И это, кстати говоря, касается и последнего закона – по поводу безопасности дорожного движения, где вдруг ко второму чтению появляется интересная норма о том, чтобы запретить потерпевшим примиряться. Это пример, но не для дискуссии. Это говорит о том, что если мы четко выдерживаем процедуру внесения законопроекта, четко выдерживаем поступление отзывов со всех площадок обсуждения, мы избегаем очень многих неточностей, рисков и даже, если хотите, неправомерных последствий.

Поэтому я предлагаю, Валентина Ивановна, может быть, нам, как главным ответственным за законотворчество, в рамках наших регламентных процедур, в рамках деятельности наших правовых управлений сделать просто золотым правилом невозможность внесения ко второму чтению поправок, которые концептуально не совпадают с законопроектом, принимаемым в первом чтении? Это чрезвычайно важно.

Что касается наших возможностей, что бы мы еще могли сделать как законодатели. Наверное, мы могли бы вместе поработать над тем, чтобы количество экспертных учреждений в Российской Федерации, их качество были серьезно улучшены, потому что сроки расследования напрямую зависят от экспертных возможностей в Российской Федерации, в том числе и по сложным экономическим преступлениям, потому что это связано с целым рядом исследований.

И вообще, всё, что касается профессиональной подготовки и финансирования правоохранительных органов, – я полагаю, что здесь нужно быть нам особо ответственными. Почему? Потому что экономия на рубль на техническом обеспечении органов правоохраны потом влечет не хочу сказать многомиллионные, но множественные расходы на уже восполнение тех проблем, которые возникают в связи с нарушением закона.

И еще одно конкретное предложение, которое могло бы быть учтено в нашей с вами деятельности.

С учетом того, что в последнее время мы, полагаясь очень серьезно на невидимую руку рынка, отменили целый ряд составов преступлений, которые связаны с производством контрафакта, фальсифицированных лекарственных препаратов (всё, что влияет на сохранность жизни человека), наверное, стоит подумать над тем, что не нарушая логику свободы предпринимательства, не нарушая логику того, что мы верим в наших предпринимателей, что они ответственные, добропорядочные и заинтересованы в развитии экономики и защите жизни наших граждан, все-таки создать рабочие инструменты, делающие невыгодным противоправное поведение в этой сфере и невыгодным любые формы изготовления препаратов, продуктов питания и игрушек, которые наносят ущерб жизни и здоровью наших граждан.

В целом, мы готовы взаимодействовать. И я полагаю, Валентина Ивановна, что те решения, которые сегодня состоятся, они могут быть общими решениями, наверное, и для Государственной Думы и Совета Федерации. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Благодарю Вас, Ирина Анатольевна. Как всегда очень профессионально.

РЕПЛИКА

Валентина Ивановна, одно слово.

В.И. Матвиенко

Пожалуйста.

РЕПЛИКА (тот же)

Извините, я по Высоцкому: я с кодексом сплю... Поскольку педофилия – это расстройство сексуального предпочтения, категория нормативно определенная, а здесь присутствует пресса, я не могу признать то, что у нас стопроцентное оправдание педофилов.

Извините, уважаемая Ирина Анатольевна.

У меня всё.

В.И. Матвиенко

Да, но тем не менее большой достаточно объем оправдательных приговоров... Это правда. (Оживление в зале.) Речь идет о судах присяжных. Хорошо. Продолжим дискуссию. Давайте – два выступающих, а потом открытая дискуссия.

Евгений Васильевич Семеняко, президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации.

Пожалуйста, Евгений Васильевич, Вам слово. Хотите выступить?

Е.В. СЕМЕНЯКО

Можно с места?

В.И. Матвиенко

Пожалуйста.

Е.В. СЕМЕНЯКО

Передо мной на самом деле записан... Я прошу извинения. На самом деле я с Валентиной Ивановной, даже несмотря на землячество, не договаривался о том, что мне будет оказано предпочтение.

В.И. Матвиенко

Вопросов нет. Если Вам нечего сказать, спасибо за участие. (Смех в зале.)

Е.В. СЕМЕНЯКО

Есть что сказать.

В.И. Матвиенко

Тогда говорите.

Е.В. СЕМЕНЯКО

Мне есть что сказать.

Во-первых, я хотел бы от имени моих коллег по моей профессиональной корпорации выразить огромную признательность, прежде всего Председателю Совета Федерации, за то, что такая актуальнейшая, я бы сказал, архизлободневная тема была вынесена на обсуждение. Мне кажется, что это очень своевременно, потому что этой дискуссии общество в значительной степени ожидает. И не только юридическое сообщество – вообще страна в целом. Потому что у людей, с которыми живешь, работаешь, как-то сталкиваешься, есть какое-то ощущение, что мы вроде бы опять забрели в какой-то, извините, очередной тупик, из которого надо общими усилиями искать выход.

Извините, я хотел бы все-таки сократить несколько эмоциональное напряжение... Должен сказать, что адвокатское сообщество убеждено, что то решение, которое было в свое время принято, относительно прокурорского надзора и прокуратуры в целом было ошибкой. Причем ошибкой такой, которой, мягко говоря, трудно подыскать оправдание, потому что в действительности, вопреки тем благим намерениям, которые, видимо, имелись в виду, это привело реально к снижению уровня законности, правовой защищенности граждан, утрате качества расследования.

Вот сегодня уважаемая депутат Яровая говорит о том, что, видите ли, суды присяжных оправдывают сплошь педофилов. Это что, у нас в судах присяжных заседают?... Между прочим, там представители нашего гражданского общества участвуют в раскрытии дела. Так что, они все идут на поводу у этих педофилов, этих опасных преступников? А может быть, качество расследования этих дел таково, что другое решение по этим делам было бы трудно принять? Мне кажется, что не надо такими заявлениями подрывать авторитет того суда, который для России, для нашей страны имеет важнейшее значение на сегодняшний день.

Коллеги, были высказаны совершенно замечательные предложения по поводу того, как эту ситуацию попытаться изменить к лучшему. Я хотел бы дать возможность и другим высказаться по этому поводу. Вот только какую реплику хотел бы еще одну сделать?

Вот Андрей Александрович Клишас, мне кажется, справедливо обратил внимание на что? Все, так скажем, новации законодательства, вообще, само законодательство, сама Конституция, которая, кстати сказать, не в качестве просто некоей такой, извините, пустой бирюльки содержит положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и находятся в центре внимания государства, его политики... Но если это так, тогда давайте вообще всю нашу систему правовую, законотворческую и реальную практику правоприменения выстраивать сообразно этому конституционному принципу.

Валентина Ивановна, Вы говорите и справедливо совершенно обращаете внимание юристов, правоприменителей, профессионалов: разве может быть что-то более унижительное в сопоставлении с конституционной этой нормой, чем лицемерие в наших судах этих пресловутых клеток, в которых содержат людей, извините, в отношении которых действует конституционный принцип презумпции невиновности?! Заметьте, еще никто из них не признан преступником, а их уже в клетках содержат и так далее.

Я вовсе не призываю, знаете, проливать слезы по поводу... Правильно Владимир Николаевич Плигин говорил о том, что давайте, так сказать, не будем тут "сиропом поливать". Но понимаете, есть оправданные, так скажем, ограничения, а есть некая демонстрация вот такого унижения человеческого достоинства, кстати, пренебрежения к его основным правам. И мне кажется, что Совет Федерации сегодня совершенно справедливо говорит: "Стоп! Давайте вместе..." И я очень рад, что я услышал этот призыв сегодня. И смею вас заверить, что адвокатское сообщество готово принять участие в вашей рабочей группе, под Вашим руководством. Но мне кажется, что мы должны не только обсуждать, но мы должны, в конце концов, ситуацию таким образом сложить, чтобы образовалась политическая воля к изменению того, я бы сказал, антирежима законности, который сегодня существует.

Смотрите, как сегодня существуют профессиональные корпорации юристов. Следователи говорят: адвокаты все, извините, подонки, мошенники и так далее. Адвокаты говорят: все следователи – это люди, которые пренебрегают законом и прибегают к незаконным методам расследования. И та, и другая корпорация выглядят совершенно неприемлемыми в глазах судейского сообщества. Я не говорю о том, что это поголовное настроение, но я говорю о том, что такое взаимодействие между этими профессиональными группами юристов совершенно нетерпимо для общества, которое ставит целью уважение прав человека в условиях абсолютного режима законности. Казалось бы, что нам надо делать, господа?

Вы знаете, когда-то мой коллега, многоопытный петербургский и ленинградский адвокат, сказал: "Женя, а знаешь, проблема очень просто решается: надо просто выполнять закон". Просто надо выполнять закон. Другого способа обеспечить вот этот уровень законопослушания не существует.

Вот я как раз и говорю: коллеги, давайте всё делать для того, чтобы нам вернуться в правовое пространство, в правовое поле, выполнять закон и жить по закону. Спасибо за внимание.

В.И. Матвиенко

Благодарю Вас.

Владимир Михайлович Платонов, председатель Московской городской Думы.

Пожалуйста, Владимир Михайлович.

В.М. ПЛАТОНОВ

Спасибо за приглашение, спасибо за предоставленное слово.

Это здорово – когда в парламенте обсуждается такая тема. Здесь есть представители всех ведомств, и я уверен, что в каждом ведомстве есть претензии друг к другу и есть свои пути решения данной проблемы, но они будут узковедомственные. А вот парламент для этого и существует. Лучше, чем сказал Андрей Александрович Клишас: "Для чего принимаются законы? В интересах граждан", – вот лучше этого ничего не скажешь. Вся наша деятельность законодательная направлена на то, чтобы принимать законы, защищающие интересы граждан.

Здесь уже звучала очень грустная статистика о количестве людей, привлекаемых к уголовной ответственности.

Я приведу одну цифру, которая у нас здесь так и не звучала. С постсоветского времени в обществе проживают вместе с нами около 8 миллионов человек, которые прошли тюремную школу. Это те люди, которые не могут и не хотят жить по закону, они живут "по понятиям". И вот это очень страшно. Надо всегда это учитывать в деятельности и, в том числе, конечно, в первую очередь, в законотворчестве.

Я хотел бы пройтись по всему процессу, который сейчас происходит, и внести конкретные предложения.

Первое и самое страшное, конечно, – совершено преступление. Об этом знают злодей, потерпевший. Дальше идет регистрация. Сколько преступлений регистрируется? Я вам гарантирую: значительно меньше, чем совершено. И дело не в латентности. Латентность – это преступление, о котором знает только злодей. А если об этом знает еще потерпевший и по каким-то основаниям знает работник правоохранительных органов, это уже сокрытие. Это самое страшное, что только можно придумать, потому что бороться с преступностью, не зная ее реальные размеры, невозможно.

Поэтому нам нужно придумать, чтобы стимулировать, чтобы работники правоохранительных органов (сейчас и прокуратуре поручена регистрация) больше регистрировали... Но останавливать только в том случае, когда они сами совершают преступления. А всё остальное... Если будет создана совершенная система регистрации всех преступлений, то это только на пользу. Ну, там необходимо, конечно, определить, как они должны рассматриваться, все эти заявления: какие-то

по упрощенной форме. Потому что все передавать в следственные органы – конечно, это довольно-таки сложно.

Далее начинается предварительное следствие – важнейший процесс. Но давайте выясним, что в результате предварительного следствия, которое может длиться годами, происходит. К концу следствия всё известно: кто что совершил, известно всё обвинение, известны все свидетели обвинения, известны все доказательства. И дальше в ходе судебного разбирательства, для которого предварительное следствие на самом деле ничтожно, происходит тот реальный процесс. С одной стороны, адвокатура (нельзя обижаться, это правда) вооружена всеми материалами и знает, что нужно сделать, чтобы это дело развалить. С другой стороны, предварительное следствие, и суд находится в рамках предварительного следствия. А где здесь состязательность? Ее здесь нет на самом деле, этой состязательности, потому что одна сторона вооружена больше. Состязательность – это когда есть только судебное следствие и нет никакого предварительного следствия, где сторона приходит в суд и приносит доказательства вины, не зная, какая позиция и какие доказательства невинности у адвокатуры. Вот это и есть судебное следствие, только оно гарантирует вот этот важнейший принцип состязательности. Для этого очень многое сделано, многие полномочия уже переданы суду, в том числе арест. Правда, передан так арест, что, мне кажется, лучше бы не передавали. У прокуроров раньше было больше ответственности при аресте человека, чем сейчас у судьи при этом аресте. И я считаю, что мы не можем сегодня продумать и оговорить те действия, которые нам нужно осуществить, и они завтра уже вступят, но наметить систему перехода на годы, ну, не десятилетие, конечно, быстрее это нужно сделать, в этом есть необходимость. Мы для этого уже многое сделали.

Далее происходит судебное следствие. Далее происходят аресты. Дело в том, что изоляторы действительно переполнены, и в 2007 году Владимир Владимирович Путин еще давал поручение Министерству внутренних дел и Минюсту подготовить закон о домашнем аресте. Ну, ни там, ни там не служил, но мы подготовили проект закона о домашнем аресте, где мы предлагали использовать действующую систему вневедомственной охраны и наши современные браслеты, которые позволяли всё это отслеживать. Получили заключение ото всех, кого можно, ну, особенно, мне кажется, изгалялись уполномоченные по правам человека. Они написали, что нахождение в одной квартире обвиняемого и родственников будет отрицательно сказываться на их психике. Я не знаю, что больше на психике сказывается: посещение Бутырки с бутербродами или нахождение в одной квартире? Но нет этого закона. Те изменения, которые были внесены в УК и в УПК, не решают, и сейчас это у нас работает, но не на основании закона. Я считаю, что это недопустимо.

И далее по наказаниям. Я уже говорил о той грустной статистике, сколько людей осуждаются. Дело в том, что я глубоко убежден, что есть оступившиеся. Они должны за то, что они сделали, отвечать только материально. Есть люди, которые повторно совершили преступление. К материальному они должны понести и другое наказание. Но есть люди, которые никогда не встанут на путь исправления. А зачем они в обществе? Вот для них должно быть пожизненное наказание, для них места

лишения свободы – это дом родной, они не могут уже жить, они возвращаются в общество, чтобы совершить новое преступление, но остаться безнаказанными. Мы совершенно не учитываем международную практику.

Далее. Я полностью согласен по поводу того, что прокуратура потеряла важнейшие функции, а это око государево, она всегда надзирала. Не может сам за собой орган надзирать. Это только могут сделать органы прокуратуры. Контролировать себя можно, а надзирать за собой просто невозможно.

И важнейший вопрос, что бы мы ни делали, – система оплаты. Всегда различалась оплата в крупных городах... Не секрет, что в крупном городе легче совершить преступление и остаться безнаказанным. Поэтому самая большая нагрузка на правоохранительные органы ложится в крупных городах. При реформе полицейской у нас работники полиции потеряли в зарплате. И работник правоохранительных органов получает меньше. Не по нагрузке они получают. Этот тоже вопрос необходимо решать. А так – спасибо. Я думаю, постоянно действующая комиссия, которая будет реагировать на все предложения, – это огромнейшая польза. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Благодарю Вас, Владимир Михайлович.

Коллеги, Гадис Абдуллаевич Гаджиев попросил слова, судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Гадис Абдуллаевич, пожалуйста.

Г.А. ГАДЖИЕВ

Можно с места, Валентина Ивановна?

В.И. Матвиенко

Пожалуйста. Как Вам удобно.

Г.А. ГАДЖИЕВ

Те вопросы, которые мы сегодня обсуждаем...

В.И. Матвиенко

Микрофон поверните к себе, пожалуйста.

Г.А. ГАДЖИЕВ

...это вопросы политики права. И, как правило, участниками этого процесса, конечно же, являются, кроме профессиональных политиков, ученые. Это, прежде всего, вопросы доктрины. И в последнее время, за последние 20 лет правовой политикой, конечно же, стали заниматься активно суды и судьи, потому что тексты законов превратились в правогенерирующие тексты. И судьи получили возможность заниматься так же, как и профессиональные законодатели, политикой.

Я сейчас хочу обратить ваше внимание на то, что в зале, насколько я понимаю, присутствует очень много ученых. Они пока еще не выступали. Но я в своем выступлении хочу апеллировать и обратиться, прежде всего, к ним.

Мне показалось, что несколько событий, если хотите феноменов, которые произошли в последнее время, заставляют нас задуматься, прежде всего, над вопросами доктрины уголовного права. Я сейчас имею в виду то, что я пытался найти такой деликатный термин. Нашел. Как мне кажется, это можно назвать реверсивным развитием уголовного права. Когда происходила в 2011 году сначала декриминализация определенных деяний, а в 2012 году опять их криминализация. Вот такое реверсивное движение законодателя взад и вперед.

Мне показалось, что вопросы декриминализации в нашей отечественной науке уголовного права разработаны крайне недостаточно. Дело в том, что эта неразработанность в науке сказывается и на состоянии Уголовного кодекса. И неслучайно сейчас в Конституционный Суд, извините за этот непарламентский термин, посыпались жалобы граждан. Вы только подумайте: обжалуется конституционность статьи 10 Уголовного кодекса об обратной силе уголовного закона! Та самая статья, которая просто дословно воспроизводит, немножко конкретизируя, статью 54 Конституции. Казалось бы, что тут может быть неконституционного! Но вот когда эта статья берется в системной связи с положениями уголовно-процессуального законодательства, да, действительно, появляются какие-то не совсем приличные, не совсем желательные эффекты.

В частности, получается так, что создается некая безюрисдикционная зона, мертвая зона. Когда, скажем, мы отменили ответственность за клевету в КоАП, а ввели ответственность в Уголовном кодексе. Но при этом ответственность по Уголовному кодексу не имеет обратной силы. И целый период времени выбыл. Решения судов, которые состоялись, решения о привлечении к административной ответственности оказались неисполненными. Законодатель, извините, своими руками создал эту безюрисдикционную зону, грубо нарушив принцип верховенства права. Так нельзя относиться к принципу *res judicata*! Если состоялось решение суда, человек был привлечен к административной ответственности, решение вступило в законную силу, даже если в последующем законодатель высказался в порядке отмены административной ответственности, это не должно сказываться на принципе *res judicata*.

Такого рода проблемы свидетельствуют о том, что мы еще не всё продумали в институте декриминализации. Иногда получается так, что человек, в отношении которого было возбуждено дело, настаивает на том, чтобы дело было направлено в суд, считая, что был произвол, что незаконно возбудили уголовное дело, не было события преступления, но следователь ничего не может сделать. Он ничего не может сделать по Уголовному кодексу, он не может направить это дело в суд, потому что это деяние декриминализировано. Но ведь есть высшая ценность, есть принцип презумпции невиновности человека, и это такая конституционная ценность, которая должна превалировать над всем этим. И, следовательно, необходимо рассматривать такого рода дела. И тогда мы признаем, что прав был профессор Тилле, который еще в 1965 году говорил о том, что может быть ситуация ультраактивности (переживания закона). То есть этот отмененный закон может продолжать действовать.

Ну и третий момент, опять апелляция к нашим ученым, – это все-таки межотраслевые связи между уголовным правом и административным правом. Владимир Николаевич Плигин об этом сказал, Анатолий Анатольевич Толкаченко говорил об этом, но на самом деле это проблема. Проблема связана с тем, что у нас наши доктрины, как вы понимаете, не признают уголовную ответственность юридических лиц, хотя были инициативы Следственного комитета, кстати, соответствующие ряду конвенций ООН. Но у нас произошло что-то такое интересное: уголовная ответственность юридических лиц существует в преобразованном скрытом виде в Кодексе об административных правонарушениях. И получилось, что штрафы за административные правонарушения в разы превышают штрафы по уголовному праву, и при этом нет общей нормы ниже низшего предела, той, которая есть в статье 64 Уголовного кодекса. Это же просто несправедливо, если уж не говорить категориями юриспруденции, это просто несправедливо. Если в уголовном праве это возможно, то почему это невозможно в административном праве? Это разновидность публично-правовой ответственности.

Мне кажется, когда Конституционный Суд рассматривал дело Маслянского хлебоприемного пункта, когда он сказал о необходимости предусмотреть в качестве общей нормы, нормы общей части Кодекса об административных правонарушениях, возможность применения ниже низшего предела, он сделал некую "инъекцию" справедливости. Хотелось бы, чтобы наш законодатель с пониманием отнесся к этой "инъекции". Спасибо за внимание.

В.И. Матвиенко

Благодарю Вас, уважаемый Гадис Абдуллаевич.

Коллеги, кто еще хотел бы высказаться и предложения дать?

Владимир Сергеевич Комиссаров, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии юрфака МГУ.

В.С. КОМИССАРОВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Я прекрасно понимаю, что время работы истекает, осталось всего шесть минут. Помню также о том, что было дано право на использование четырех минут, не более того. Поэтому я тезисно выскажу некоторые вопросы по отношению к обсуждаемой сегодня проблематике.

Первое. В настоящее время, как мне представляется, как целостного образования уголовной политики, или уголовно-правовой политики, не будем говорить о словах, не существует просто-напросто. Есть отдельные, фрагментарные положения, связанные с существованием различного рода концепций и стратегий: антинаркотическая, антитеррористическая и так далее. Цельной доктрины уголовно-правовой нет. Почему? Я полагаю, что давным-давно нужно было принимать принципиальные решения, здесь я полностью согласен с Анатолием Анатольевичем, что в основе любой политики должен лежать, так скажем, идеолого-политический документ, который бы определял концепцию. Вот таковой должна быть, с моей точки зрения, национальная концепция борьбы с преступностью. Можно сейчас взять... Действительно, по инициативе Общественной палаты было сделано очень

хорошо: экспертами разработана соответствующая концепция уголовно-правовой политики. За основу она может браться сегодня совершенно спокойно.

Справка номер один. В Казахстане в настоящее время успешно реализуется уже вторая концепция правовой политики, частью которой является концепция уголовной политики. Соответствующий документ в настоящее время функционирует в том числе и в Белоруссии.

Дальше. Проблема Уголовного кодекса. Добавлю еще одну цифру к тому, что сегодня уже здесь слышали. На сегодняшний день из первоначального числа статей в Уголовном кодексе остались неизменными всего 18. Приводили пример по Уголовному кодексу РСФСР 1960 года. На момент, когда он был заменен Уголовным кодексом 1996 года, – 23 процента оставалось неизменным. Практически 82 процента норм уже совершенно иные, а изначально кодекс задумывался именно как система, почему и, собственно говоря, посыпалась в этом отношении система.

С моей точки зрения, должно приниматься принципиальное решение, и это решение может быть только одно – подготовка новой редакции Уголовного кодекса.

Опять-таки справка: в Казахстане в Мажилис Парламента уже внесен соответствующий проект новой редакции Уголовного кодекса Республики Казахстан. Венгрия приняла новый Уголовный кодекс, а мы только еще раздумываем. Кстати, в 2001 году в этом же здании проходили тоже парламентские слушания по Уголовному кодексу, тогда были приняты решение и соответствующая резолюция о подготовке (посвященные пятилетию Уголовного кодекса) новой редакции Уголовного кодекса. Извините, насколько я понимаю, судя по тому, о чем мы говорим сегодня, воз по-прежнему остается на старом месте, ничего в этой ситуации не изменилось просто-напросто.

Следующая позиция. Преступность – явление системное. И понятно, что реакция на него тоже должна быть системная. Поэтому обязательно должна вноситься не только новая редакция Уголовного кодекса, давайте начнем хотя бы с этого, но обязательно и новая редакция Уголовно-процессуального кодекса, и новая редакция Уголовно-исполнительного кодекса.

Еще одна справка: в Казахстане внесены блочно все три новые редакции Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса и Уголовно-исполнительного кодекса. Полагаю, это единственно возможный вариант.

Следующий момент, о котором, как считаю, нужно сказать. Большая проблема, и совершенно справедливо высказывают претензии в адрес ученых: а почему допущена вот такая ситуация? Правда, забывая о том, что, если бы мы принимали уголовные законы, ученые, поверьте мне, многих вещей, которые есть на сегодняшний день, в Уголовном кодексе бы не было.

Простейший пример. 2 ноября этого года подписывается указ о внесении двух новых статей антитеррористической направленности в Уголовный кодекс Российской Федерации. Я могу процитировать: "Террористическое сообщество – устойчивая группа лиц, объединившаяся..." Любой бакалавр уже, извините, не студент, а бакалавр, который прослушал курс общей части, знает, что есть

устойчивая группа, то бишь организованная группа, признак устойчивости прямо в законе в статье 35 зафиксирован, а есть преступное сообщество, преступная организация, где главным признаком является структурированность. А здесь сместили... смесили, не знаю, кого с кем, ну, уж, во всяком случае, наверное, Аль-Каиду обидели, потому что обозвать Аль-Каиду... в соответствии с решением Верховного Суда она является, она признана террористической организацией. Так вот, Аль-Каиду из террористической организации превратили в организованную группу. Специалистам, я не знаю, как это всё объяснить! Я профессор, я читаю студентам лекции, я должен не только давать им знания, я должен воспитать их, и в том числе уважительному отношению к закону. Но если такие ко мне попадают пассажи, я не знаю, как им объяснить. Я уже начинаю лукавить: "Извините, а в этом случае, конечно, для профессора это проблема, которая достаточно сложная". Может, мне это потом аукнется и утратой авторитета.

Следующий момент – формирование... Еще один большой пласт, о котором мы всегда забываем. Ведь уголовная политика – это не только правотворчество и правоприменение, уголовная политика – это еще и средство формирования соответствующего уровня правосознания и правовой культуры населения. Этот блок у нас вообще оказался забыт, абсолютно.

Посмотришь те передачи, которые есть на сегодняшний день, которые касаются вроде бы сферы юриспруденции и адресованы гражданам... вы знаете, я не смотрю. Я начинал некоторые передачи смотреть, потом отказался, потому что это больше шоу, нежели это профессиональный разговор на те темы, которые затрагиваются в конце концов в обозначенном, так сказать, наименовании.

Ну и последнее... Нет, предпоследнее еще. К сожалению, должен вам сказать, что, боюсь, при том развитии нашего образования... Справедливо было замечено: качественно падает уровень подготовки специалистов. Да потому что мы ушли от специалитета и пришли к бакалавриату.

А вот сейчас я вам скажу вещь, которая, наверное, удивит многих следователей (и прокуроров, кстати), которые должны одновременно в соответствии с госстандартом и выяснять, выявлять причины, условия и обстоятельства и так далее, и так далее. Криминология на сегодняшний день (криминология – наука о причинах, условиях преступности, личности преступника) изъята из базового элемента государственного образовательного стандарта. Она теперь будет только читаться... Условно говоря, вот есть у меня специализация 20 человек из 500 на кафедре – вот она для 20 человек будет читаться. Остальные 480, они ее слушать не будут просто-напросто. Вот и ситуация.

Можем ли мы требовать при таком подходе, чтобы студенты, которые выходят из стен высших учебных заведений, чтобы они еще знали и криминологическую ситуацию, умели анализировать?

Ну и последнее. Я посмотрел соответствующие рекомендации парламентских слушаний. Повторюсь. Во-первых, мне кажется, все-таки желательно, чтобы те слушания, которые были в 2001 году, на сегодняшний день получили какое-то дальнейшее развитие. Поэтому у меня есть просто два предложения в рекомендации парламентских слушаний.

Первое. Там, где указано проанализировать палатам Федерального Собрания уголовное и так далее законодательство, я написал бы проще: приступить к подготовке новых редакций Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального или Уголовно-исполнительного. Потому что анализировать можно очень долго, повторюсь, 10 лет анализировали, пока, собственно говоря, продвижения нет.

И мой личный интерес, поскольку я являюсь заведующим кафедрой уголовного права и криминологии, я считаю, что здесь должен быть точно поставлен вопрос – криминологию нужно возвращать в лоно юридических наук (обязательное условие), иначе мы получим неграмотных следователей, неграмотных прокуроров, которые не будут иметь элементарного представления о реальной криминологической ситуации. Благодарю за внимание.

В.И. Матвиенко

Спасибо, Владимир Сергеевич, за очень содержательное выступление и предложения. Проект рекомендаций, честно говоря, он слабенький, мы его как "рыбу" дали, мы его доработаем по итогам наших парламентских слушаний и учтем Ваши замечания.

В.С. КОМИССАРОВ

Будем надеяться.

В.И. Матвиенко

И второе. Хочу сказать, что мы Вас берем, ладно? Я имею в виду, берем в рабочую группу, чтобы реализовать те предложения, которые Вы высказали.

В.С. КОМИССАРОВ

С удовольствием!

Валентина Ивановна, я могу Вам сказать больше. Одновременно я являюсь еще и президентом Российского конгресса уголовного права. Восемь заседаний уже было этого конгресса, мы постоянно пишем соответствующие резолюции и обращаемся к власти – и в адрес верхней палаты, и в адрес нижней палаты, и Президента, и Правительства: привлекайте нас, привлекайте нас к этой деятельности. Мы готовы даже на безвозмездной основе принимать участие.

В.И. Матвиенко

Спасибо.

Коллеги, мы договаривались работать 2 часа, я строго слежу за регламентом.

Ольга Николаевна Костина от Общественной палаты – одну минуту, да? И если кто-то будет очень настаивать – одну минуту, и мы должны завершать.

Пожалуйста, Ольга Николаевна.

О.Н. КОСТИНА

Спасибо большое.

Прошу прощения, я не собиралась выступать, я с двумя репликами очень короткими.

Первое. Я, конечно, хочу поблагодарить за внимание к той работе, которая была на площадке палаты. Я очень надеюсь, что те люди, которые там работали, пригодятся в рабочей группе. Благодарим за то, что эта работа нашла отражение, и мы долго этого ждали.

Второе. Я хотела бы сказать в качестве реплики по присяжным. Уважаемые коллеги, я лично считаю, что институт присяжных был бы хорошим институтом, если бы его регламент не позволял ими манипулировать. Нынешний регламент, написанный в 90-е годы, прописан таким образом, что, к сожалению, мы зачастую сталкиваемся с ситуацией, когда люди не защищены от информации (это у нас допустимо), люди не защищены физически, и надо сказать, что в любой сложной ситуации они могут быть подвергнуты давлению с обеих сторон: как со стороны государства, к сожалению, так и со стороны преступных сообществ.

И что касается конкретно педофилии. Вынуждена вам сказать: посмотрите практику. Мы выезжали в Ростовскую область по просьбе всех силовиков Ростовской области. Я говорю это совершенно откровенно, и, кстати, Юрий Яковлевич, я думаю, Ваши коллеги и коллеги из Следственного комитета не дадут соврать. Первое, что нам приходило в голову, то, что сказал Евгений Васильевич, – там плохо работало следствие. Но когда нам все, снизу доверху, показывают эти дела, показывают, что косвенные улики давать нельзя, а зачастую дела о развратных действиях все построены на косвенных доказательствах, даже экспертиза относится к косвенным доказательствам, на самом деле, присяжные их не получают, информация для присяжного о личности обвиняемого закрыта, и это, в общем, правильно, то есть они не могут узнать, что этот человек уже насиловал и убивал детей, они судят его, не зная ничего об этом. (Микрофон отключен.) То есть регламент устроен таким образом, что на сегодняшний день у них нет возможности получить все эти доказательства. И я согласна: давайте корректировать под личную ответственность...

В.И. Матвиенко

Включите микрофон, пожалуйста.

О.Н. КОСТИНА

...экспертные институты, которые обязаны своей репутацией подписываться под теми документами, которые они направляют в суд. Но, к сожалению, присяжные в данном случае – это просто люди, заведомо находящиеся в опасном социальном положении. Или зачастую детей, изнасилованных и изуродованных, возвращают насильнику в семью, и они пытаются покончить с собой.

Я просто прошу вас изучить эту статистику, она уже есть, к сожалению. Это не ненависть к институту присяжных, я вас уверяю, это попытка защитить детей, тем более что нам с трудом сейчас удастся...

Валентина Ивановна, тоже прошу Вас взять под контроль эту ситуацию.

...с трудом удастся пробить законопроект о защите прав потерпевших и расширить эти права. С трудом удастся добиться, чтобы у ребенка был законный представитель от государства, если, например, он пострадал от своей семьи или у

него нет денег на этого законного представителя. Вся эта история не от нежелания развивать право в обществе, в том числе с помощью института присяжных, это ведь тоже правовое воспитание соответствующее, да? Это просто страх за то, что этот институт однажды просто...

В.И. Матвиенко

Ольга Николаевна, я Вас благодарю. Спасибо большое.

Анатолий Григорьевич, настаиваете, да?

А.Г. Лысков

Пять минут.

В.И. Матвиенко

Пять минут не могу. Минуту, основные вещи.

Коллеги, у меня в 18 часов следующее совещание еще.

Анатолий Григорьевич, коротко все-таки. Мы Вас не можем лишить слова, но действительно – вот минута, ну, две максимум. И Вашим выступлением завершаем.

Анатолий Григорьевич Лысков, член нашего Комитета по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества.

Пожалуйста.

А.Г. Лысков

Уважаемые участники парламентских слушаний! Мне свое выступление хотелось бы начать с напоминания сюжета из романа Анатолий Рыбакова "Дети Арбата", когда герой романа переставил знаки препинания, изменил одну букву в известной цитате и написал: "Кадры. Решает всё Сталин". Результат – на основании действующего тогда права прототип героя был репрессирован на три года – по году за каждый знак орфографии и пунктуации. Это была уже политика. А политика в тот период определялась как возведенная в закон воля господствующего класса.

Отсюда сегодня я полностью поддерживаю тех докладчиков, которые выступали за разработку и принятие концепции уголовно-правовой политики, в которой мы должны четко определиться с понятийным аппаратом о праве вообще и об уголовном праве в частности, об общей политике и уголовно-правовой политике, о власти и субъектах исполнения воли власти.

Право на сегодняшний день – это система общеобязательных норм, охраняемых силой государства. В этом смысле для уголовного права отведена особая роль, поскольку в своей основе оно представляет собой совокупность запретительных норм и норм, предусматривающих ответственность за их нарушение. Нормы же направлены на защиту личности, общества и государства.

С моей точки зрения, взаимосвязанное сочетание практики правоприменения норм уголовного права, норм генетически связанных с ним отраслей права, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного, и государственных

институтов как субъектов, применяющих эти нормы, и есть суть уголовно-правовой политики.

Отсюда и острая необходимость в совершенствовании законодательства как условия повышения эффективности уголовно-правовой политики, а целью ее является эффективное противодействие преступности в нашей стране, или, как некоторые докладчики говорили, борьба с преступностью.

С учетом недостатка времени позвольте перечислить некоторые законодательные идеи.

Первое. В настоящий период имеется настоятельная необходимость исследования проблемы эффективности уголовных наказаний. Особенно данная проблема обострилась в связи с введением такого основного наказания, как штраф за коррупционные преступления, и то, о чем говорил наш коллега, судья Конституционного Суда, – соотношение штрафов как вида наказания в уголовном праве и в административном праве.

Выступая на заседании Совета по борьбе с коррупцией, Президент Владимир Владимирович Путин отметил, что либерализация законодательства по экономическим преступлениям не сработала. И это как раз в контексте, по существу, политического заказа от Президента нам, законодателям.

Второе. С этим связаны существующие проблемы в деятельности Федеральной службы судебных приставов. Значительное число штрафов, определенных судебными актами, взыскивается несвоевременно или не взыскивается вообще, что, безусловно, способствует формированию существующих в обществе оценок о низкой эффективности наказаний и судебной системы. Отсюда необходимо исследование причин низкой эффективности данной службы. Одну из них вижу в худшем по сравнению с другими правоохранительными органами финансировании и материальном обеспечении.

Третье. Меня, как политика и профессионала, очень беспокоит существующий дисбаланс между полномочиями прокурора и руководителя следственного органа. Попытки урегулировать данную проблему путем соответствующих законодательных инициатив уже несколько лет, а точнее с 2008 года, наталкиваются на неоправданное сопротивление. Это в конечном счете приводит к негативным последствиям, а какие они могут быть наяву – трудно предсказать. Напомню только случаи издевательств в Казани, да и ту же Кущёвку.

Моя попытка вынести этот вопрос на высокий политический уровень – бывшему Президенту Российской Федерации Дмитрию Анатольевичу Медведеву – путем представления соответствующего проекта федерального закона оказалась безуспешной. Именно поэтому в наших рекомендациях, мне кажется, нужно обратиться к ныне действующему Президенту и повторно поставить вопрос на высоком политическом уровне. Без этой поддержки мы ничего сделать не сможем.

Четвертое (это последнее). Оценив, как законодатель, публичный заказ, сделанный Председателем Следственного комитета Бастрыкиным, мною был подготовлен соответствующий проект федерального закона о внесении изменений в Уголовный кодекс. Я предложил ввести новую статью 202¹ "Злоупотребление

И, завершая свое выступление, не могу не сказать о проекте рекомендаций парламентских слушаний. По форме и содержанию преамбулы, с моей точки зрения, они больше выглядят как итоговый документ научно-практической конференции, но не парламентских слушаний. Поэтому предлагаю преамбулу сократить, сформулировать ее на основании идей, прозвучавших непосредственно на слушаниях, вместе с тем конкретизировать предложения по продвижению через парламент уже внесенных законопроектов и подготовке новых, исходя из озвученных предложений.

И, Валентина Ивановна, пользуясь случаем, позвольте внести предложение Вам, как Председателю нашей палаты, о том, что парламентские слушания следует проводить с обязательным рассмотрением хотя бы одного проекта закона, а лучше нескольких, по обсуждаемой теме. Спасибо.

В.И. Матвиенко

Спасибо огромное.

Коллеги, у нас сегодня очень представительные парламентские слушания. Я благодарю всех: Юрия Яковлевича Чайку, заместителя Министра внутренних дел, заместителя Генерального прокурора, заместителя Председателя Верховного Суда, Министерство юстиции, наше экспертное сообщество, адвокатское, ученых. Я благодарю наших коллег из Госдумы – Ирину Анатольевну, Владимира Николаевича, всех, кто пришел.

Это говорит о том, что тема, которую мы выбрали, очень актуальна, и она требует уже системного решения. Да, наверное, жизнь будет диктовать пока в ближайшее время необходимость принятия изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, но я бы поддержала Владимира Николаевича, что это не должно быть такое опять "рваное одеяло": каждый раз отдельные поправки, уточнения, поправки на поправки.

Прежде всего, надо все-таки сгруппироваться и договориться в рамках рабочей группы вносить их системно, чтобы не получалось так, что в Уголовно-процессуальный кодекс внесли, а туда – не внесли, разорванное, получается, законодательство, и минимизировать: только те, которые остро необходимы.

Но общий вывод, который я могу сделать, что все-таки нужна концепция уголовно-правовой политики, и нужно приступить к разработке нового Уголовно-процессуального кодекса, нового Уголовного кодекса. Все-таки с 1996 года прошло достаточно много времени. Да, мы меняли эти законы, уже говорили, внесли более 300 изменений. Но, наверное, пришло уже время осмысления и создания новых

документов, новой доктрины уголовного права, которая бы уже соответствовала нынешнему этапу развития нашей страны – экономическому, правовому и иному.

В рекомендациях, которые представлены (я здесь с Анатолием Григорьевичем согласна), очень большая вступительная часть, длинная, такая наукоподобная, ее надо сократить и все-таки сосредоточиться на конкретных предложениях, рекомендациях наших слушаний.

У нас велась стенограмма. Мы ее внимательно проанализируем, и все те предложения, которые были высказаны, обязательно найдут отражение в этих рекомендациях, которые мы направим в Правительство, в Администрацию Президента, в соответствующие органы.

А вот рабочая группа (я понимаю, уже образовался состав этой рабочей группы, которую мы образуем под эгидой Совета Федерации) приступит к разработке новых Уголовно-процессуального кодекса, Уголовного кодекса и концепции, доктрины. Я думаю, это будет правильно. Надо подумать и определить сроки.

Сегодня все единодушно высказались, ведь каждый выступал, высказывал свое мнение об оценке тех изменений, которые привели к снижению роли прокуратуры в общей нашей системе, и единодушно все высказались, что это ненормально, что сегодня это уже вредит делу. Наверное, нужно сейчас, не откладывая, сформировать блок поправок, касающихся места и роли прокуратуры в общей нашей системе. И да, мы хотели как лучше, но, наверное, где-то с водой выплеснули и ребенка и видим, что это приводит к очень негативным последствиям.

Вот в таком ключе, если вы не возражаете, мы договоримся, сформируем рабочую группу, сформируем блок поправок по прокуратуре, концепцию уголовного права, концепцию УПК, УК, вернее, новое предложение (концепцию, предложение...) и начнем активно работать и обсуждать. Вот, скажем, Общественная палата предложила свою версию. Мы должны послушать ученых, специалистов, но, конечно, мы должны слышать и институты гражданского общества, и позицию Общественной палаты учитывать тоже при разработке концепции.

Я хочу, вот даже не хочется завершать, настолько было интересно, – я хочу вас всех еще раз искренне поблагодарить и заверить в том, что история с 2001 годом не повторится. Если Совет Федерации за что-то берется, то мы это доводим до конца. Я предлагаю через полгода собраться в таком же составе и заслушать информацию о том, что уже сделано рабочей группой за это время, оценить эту работу, и, встречаясь с определенной периодичностью, серьезно работать над этими документами.

Всем огромное спасибо. И до встречи.
