

Стенограмма "круглого стола" на тему
«Законодательное обеспечение противодействия коррупции в современных условиях:
проблемы и пути их решения»

27 февраля 2014 года

Л.Н. БОКОВА

Уважаемые коллеги, назначенное время, я думаю, что мы можем начать работу нашего "круглого стола". Я попросила бы за столом, пожалуйста, по возможности займите места, кто сбоку сидит, вам так удобнее будет, может быть, и для выступлений. У нас будет блок для дискуссии, будет гораздо удобнее через микрофон говорить. Поэтому есть такая возможность, где есть пустующие места, занять их.

Уважаемые участники "круглого стола", я действительно очень рада приветствовать в этом зале на сегодняшнем заседании. Достаточно сложную тему поднимаем – это законодательное обеспечение противодействия коррупции в современных условиях. В нашей работе сегодня принимают участие представители различных ветвей государственной власти, ученые, юристы, адвокаты. И, я думаю, что такой состав нам позволит более четко сформулировать существующие проблемы и наметить также их пути решения.

Я думаю, что актуальность выбранной на сегодняшний день темы для обсуждения не вызывает сомнений. Достаточно высокий уровень коррупции в нашей стране приводит к замедлению социально-экономического развития, создает обстановку недоверия к органам государственной власти, местного самоуправления, подрывает основы демократического устройства. Коррупция уменьшает трудовую активность граждан, уничтожает нравственные ценности общества, подрывает авторитет нашей страны на международном уровне. В силу этого проблема борьбы с коррупцией постоянно находится в центре внимания руководства нашей страны.

Я позволю себе акцентировать внимание на той законодательной базе, которую мы имеем на сегодняшний день, это указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции". Там как раз были намечены меры по дальнейшей борьбе с коррупцией. Основываясь на этом указе, реализуются его отдельные положения. В мае 2013 года был принят Федеральный закон "О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона "О Правительстве

Российской Федерации" по вопросу о предоставлении сведений имущественного характера членами Правительства Российской Федерации и о запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Широкое распространение получила на сегодняшний день практика антикоррупционной экспертизы законопроектов. 30 октября 2013 года на 339 заседании Совета Федерации в рамках "правительственного часа" выступал Министр внутренних дел Российской Федерации Колокольцев с докладом на тему "О мерах по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации". 3 декабря 2013 года Владимир Владимирович Путин подписал указ об управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Точно также в Совете Федерации мы уделяем достаточно большое внимание по развитию, утверждению в дальнейшем принципов противодействия коррупции на законодательном уровне.

Но тем не менее мне хотелось бы немножко обозначить те акценты, на которые сегодня хотелось бы нацелить работу нашего "круглого стола". В настоящее время необходима, конечно же, работа по совершенствованию законодательства и необходима именно система в развитии антикоррупционного законодательства. Базовый федеральный закон "О противодействии коррупции" характеризуется, на мой взгляд, крайне неравномерностью своего содержания. Он включает значительное количество положений декларативного характера и часто не имеет своего регулирующего значения, ярко выраженного. Зачастую в развитии федерального закона "О противодействии коррупции" принимаются федеральные законы с узким предметом регулирования. На мой взгляд, вот такой экстенсивный путь развития правового регулирования неизбежно приведет к проявлению в нем многочисленных коллизий, пробелов, дублирования. Поэтому я считаю, что нам просто необходим научный, целостный подход в развитии правового регулирования, тогда мы с вами не будем, скажем так, работать над локализацией тех последствий, которые образуются в результате этого.

Необходимо также уточнение определения понятия "коррупция", предусмотренное законом с учетом новых ее проявлений, прежде всего, различных форм посредничества и нематериальной заинтересованности получения ненадлежащей выгоды.

Отвечая на вызовы времени наш комитет по конституционному законодательству также уделяет большое количество времени для изучения столь значительного и важного для нашей

страны законодательства. 28 января на заседании нашего комитета был утвержден состав подкомитета по противодействию коррупции. Избраны его представители. Они находятся сейчас здесь. В него вошли: я, Людмила Николаевна Бокова; Владимир Федорович Едалов (он сегодня находится здесь с нами), и я предоставляю ему слово; Варфоломеев Александр Георгиевич.

Мы поставили достаточно важные вопросы в развитие и в работу нашего комитета. И хотелось бы привлечь экспертное сообщество, взаимодействовать и тесно сотрудничать с нашим подкомитетом.

Нашу сегодняшнюю встречу, я думаю, что мы как раз таки рассмотрим в данных аспектах, то есть на налаживание хороших конструктивных решений, и о сотрудничестве.

Для работы нашего "круглого стола" я предлагаю утвердить регламент. Для докладов – в пределах до 15 минут, для выступающих – от 5 до 15 минут. Есть ли другие предложения? Соглашаемся. Принимаем регламент.

Если нет других решений, то мне хотелось бы предоставить слово для доклада представителю Генеральной прокуратуры Российской Федерации Юсуфову Аслану Шахзадаевичу, заместителю начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Пожалуйста.

А.Ш. ЮСУФОВ

Большое спасибо.

Людмила Николаевна, уважаемые коллеги!

Хотел бы ознакомить со взглядом правоприменителя, с теми проблемами совершенствования законодательства о противодействии коррупции, которые видны Генеральной прокуратуре в течение определенного времени при применении этого законодательства. Хочу сказать, вы все знаете, что мы прошли довольно ускоренными темпами формирование этого законодательства на федеральном уровне. Можно сказать, что мы даже обогнали по количеству принятых норм и антикоррупционных стандартов, установленных большинством развитых стран. Практика работы, например, генеральной прокуратуры в других различного рода международных организациях, типа "Группы государств против коррупции" или ГРЕКО Совета Европы показывает, что наша страна действительно по многим параметрам антикоррупционной защищенности органов власти именно на законодательном уровне, она обгоняет многие страны.

Может быть, это и связано с определенной ситуацией, требующей принятия таких экстраординарных мер.

Соответствующим образом была выстроена и правоприменительная практика. Мы ориентировали прокуроров на то, чтобы вновь принимаемые требования сразу же, еще с момента принятия проектов законов, изучались прокурорами, и проверялось соответствующее законодательство.

Результатом этой работы стало то, что уже на протяжении целого ряда лет растет количество выявляемых прокурорами различного рода нарушений законов. В прошлом году, в 2013 году, выявлено уже 353 тысячи нарушений законов. Еще недавно, где-то три-четыре года назад, оно росло тоже довольно в большой прогрессии, начиная со 100-150 тысяч нарушений. И вот уже перевалило за 350 тысяч.

В следственные органы в порядке статьи 37 прокурорами направлено свыше 5,3 тысяч материалов, по результатам которых возбуждено 4,5 тысячи уголовных дел. Наша практика показывает, что наиболее подверженными коррупции являются такие сферы исполнения законодательства как: государственная и муниципальная служба – на эту сферу приходится почти треть всех выявленных нарушений; размещение заказов на поставки товаров выполнения работы и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд – это более 40 тысяч нарушений; предоставление государственных и муниципальных услуг – около 23 тысяч нарушений; исполнение бюджетного законодательства – почти 20 тысяч нарушений; использование государственного и муниципального имущества – более 16 тысяч различных видов нарушений.

И надо сказать, что в процентном соотношении большинство этих нарушений допускается на уровне органов местного самоуправления. Порядка 60 процентов нарушений допускается на этом уровне.

Говоря об уголовно-процессуальном блоке, надо сказать, что за прошедший 2013 год количество выявленных преступлений коррупционной направленности несколько сократилось, на 14 процентов, с 49,5 тысяч до 42,5. Мы связываем это сокращение не с ослаблением деятельности правоохранительных органов, а с теми акцентами, которые расставляются в их работе, с тем, чтобы уйти от практики палочного наращивания показателей и больше концентрироваться на выявлении преступлений, совершаемых в организованных формах организованными группами в крупном, особо крупном размерах. И надо сказать, что действительно за прошедший год количество преступлений, совершенных в организованных формах, возросло более чем на

40 процентов, с 1 461 до 2 058. И удельный вес коррупционных деяний, совершенных в крупном и особо крупном размерах, тоже несколько повысился, правда, там на 0,1 процента, с 10,4 до 10,5 процента – это удельный вес сегодня таких преступлений.

Вы все, как и наше общество, являетесь свидетелями того, что возрастает должностной уровень лиц, привлекаемых к ответственности за коррупционные преступления. Все чаще мы видим в прессе сообщения о коррупционных делах в отношении должностных лиц субъектов Российской Федерации, высших должностных лиц на уровне федеральных министерств и ведомств и так далее, что говорит о том, что в принципе сегодня акценты расставляются в деятельности правоохранительных органов правильно.

Говорить, конечно, о том, что в правоприменительной практике все так хорошо, наверное, еще преждевременно. Все мы понимаем, что есть здесь и определенные недостатки. Но сегодня нам бы хотелось озвучить те проблемы законодательства, которые мы видим в ходе правоприменительной практики.

Прежде всего, что касается формирования законодательства на федеральном уровне, то здесь мы уже говорим, что оно довольно целостно и позволяет надежно осуществлять поставленные задачи в сфере противодействия коррупции. Но если мы коснемся регионального законодательства, нормотворчества, или на местном уровне, то здесь мы видим довольно такую неравномерную картину и неполноценное иногда правовое регулирование. Так, например, относительно недавно мы столкнулись с тем, что в одном из регионов при проведении проверок мы выявили, что лицо, занимающее государственную должность субъекта Российской Федерации, имеет неурегулированный конфликт интересов, не сообщил о таком конфликте. В частности, это лицо осуществляло функции в сфере регулирования строительной деятельности в этом субъекте, и близкий член семьи являлся руководителем фирмы, осуществляющей деятельность в области строительства, и не было сообщено о наличии конфликта интересов. Вместе с тем, когда мы разобрались, направили соответствующее представление губернатору, оказалось, что в данном регионе не установлены антикоррупционные ограничения в отношении лиц, замещающих госдолжности субъекта Федерации, в частности, о необходимости сообщать о конфликте интересов. И это действительно большая проблема, поскольку для лиц, замещающих госдолжности Российской Федерации, то есть высших должностных лиц Российской Федерации уже давно полноценный набор таких антикоррупционных ограничений и запретов сформирован. Естественно, сейчас стоит вопрос о том, чтобы в соответствии с общей политикой и законодателей,

и политической ситуации такие ограничения в полном объеме были приняты и урегулированы на региональном уровне. Мы уже ориентируем прокуроров на то, чтобы они активно своими действиями подключились к данной работе, инициировали принятие необходимых нормативно-правовых актов в этой сфере.

Далее хочу отметить такую проблему, что сегодня одной из тенденций правового регулирования современного законодательства о противодействии коррупции в Российской Федерации, в том числе, является нацеливание антикоррупционных мер не только в отношении физических лиц, но и юридических лиц, каковыми являются организации. И в первую очередь полноценное правовое регулирование сегодня обеспечивается в отношении государственных корпораций, госкомпаний, организаций, создаваемых на основании федерального закона, а также введена определенная категория – это организации, создаваемые в целях выполнения задач, поставленных перед государственными органами. И вот мы видим, что есть две категории такого рода организаций. То есть первое – это госкомпании, организации, создаваемые на основании федерального закона.

В них входит большое количество различного рода организаций, в том числе и Пенсионный фонд Российской Федерации, все внебюджетные фонды, социального страхования и так далее, обязательного медицинского страхования.

И вторая категория – это организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед государственными органами.

Вместе с тем мы сталкиваемся с тем, что уровень антикоррупционной защищенности в работе этих организаций различный. Хотя закон о противодействии коррупции объединяет их практически в одну категорию, детальное регламентирование выполнения ими своих функций в области противодействия коррупции различается на уровне постановлений Правительства, на уровне Трудового кодекса. И в чем мы видим здесь различие? Например, Правительству поручалось принять акты, не только Правительству, но и всем государственным органам, указом Президента поручено определить перечень организаций, создаваемых для выполнения этих функций, задач этих госорганов. Правительством, в частности, издано постановление, которым в число таких организаций попали в том числе и госкорпорации, и акционерные общества, некоммерческие организации и так далее, то есть организации различной организационно-правовой формы. И для них установлен перечень антикоррупционных стандартов, ограничений и должностей тех лиц, на которых они распространяются, более суженый по сравнению с

категорией госкорпорации и госкомпании. И, конечно, с этим возникает определенная правовая неопределенность, в каких случаях применяется законодательство, относящееся ко второй категории, в каких – к первой категории. И нам кажется, это необходимо изменять.

Далее. Проблема с этими же организациями связана с тем, что во многих из них во второй категории, то есть организации, создаваемые для выполнения задач, нет целого ряда ограничений и запретов, которые устанавливаются в отношении первой категории, в том числе и на участие в предпринимательской деятельности, быть представителями третьих лиц и так далее. И, конечно, здесь тоже с учетом тех требований закона о противодействии коррупции, которые говорят, что соответствующие ограничения и запреты должны быть унифицированы, нам представляется, что должны быть какие-то дополнительные здесь ограничения, фильтры установлены. Проверая компании по поручению, содержащемуся в национальном плане государственной корпорации Пенсионный фонд и так далее, мы обратили внимание, что не в полном объеме ими утверждены перечни тех... то есть выполнены требования указа Президента, в соответствии с которым должны попасть все лица, чья работа связана с коррупционными рисками, в перечень тех должностных лиц, на которые распространяется ограничения и запреты. И, конечно, мы вносили необходимые представления, эту работу проводили. Вместе с тем я уже упомянул, что всего лишь три категории должностных лиц – это руководитель, замруководителя и главный бухгалтер, на которые распространяются антикоррупционные ограничения и запреты в организациях, создаваемых в целях выполнения задач государственных органов.

Хочу также остановиться на ряде вопросов, связанных с применением законодательства о противодействии коррупции в отношении юридических лиц, не являющихся государственными компаниями и так далее. Мы все прекрасно знаем, что есть статья 19.28 Кодекса об административных правонарушениях, возбуждение дел по которой относится к компетенции прокурора, она устанавливается ответственность за коррупционные правонарушения, в частности, незаконное вознаграждение от имени и в интересах юридических лиц. Если мы посмотрим закон о противодействии коррупции, то в нем говорится, в частности, в части 1 статьи 14, что юридические лица несут ответственность в двух случаях: если от имени или в интересах юридического лица осуществляется организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений. И вторая ситуация, когда от имени или в интересах юридического лица осуществляется организация, подготовка и совершение правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений. Между тем для второй ситуации у нас сегодня

ответственность отсутствует, то есть для ситуации, когда от имени и в интересах юридического лица осуществляется организация, подготовка и совершение этих правонарушений. Раз уж законодатель в профильном базовом законе о противодействии коррупции говорит, что такая ответственность должна существовать, наверное, необходимо проработать вопрос о ее введении.

Что касается наших полномочий по применению статьи 1928 КоАП, мы столкнулись с тем, что у прокурора в отличие от других должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, у нас нет полномочий по изъятию, аресту имущества или предметов в целях обеспечения взыскания будущих штрафов и конфискации. Сегодня особый порядок, определенный, то есть специфичный порядок в отношении этих юридических лиц приводит к тому, что у них есть определенный срок (до 60 дней) на исполнение соответствующих штрафов и так далее. И это нередко позволяет, пока реально дойдет наказание до юридического лица, выводить свои активы и так далее. Мы тоже не претендуем на то, чтобы прокурору предоставить эти функции, поскольку это не совсем свойственно прокурорам. Но какой-то правовой механизм, в соответствии с которым меры по обеспечению дела об административном правонарушении должны применяться, направленные на реальное исполнение будущего штрафа, должны, наверное, быть разработаны.

И еще хотел бы обратить внимание на необходимость совершенствования уголовного законодательства. В частности конфискационный режим, установленный статьей 104¹ закона, сегодня таковой, что конфискации подлежит в отношении третьих лиц, то есть имущества, переданного третьим лицам, только то имущество, которое лицо приняло и при этом оно знало (или должно было знать), что данное имущество получено в результате преступных действий. Вместе с тем мы часто видим и в прессе, и в нашей практике, что имущество безвозмездно передается родственникам, оформляется на отца, на членов семьи и так далее. И они получили это имущество безвозмездно. Оно получено в результате коррупционных деяний. И вместе с тем приходится доказывать, что это лицо знало или должно было знать о преступном характере. Часто это вообще лица довольно преклонного возраста. Отец, и так далее могут вообще не осознавать какой характер, преступный и так далее.

И вот для таких ситуаций мы полагаем, что должно быть сделано некоторое отступление действующего порядка, закрепленного Уголовным кодексом, чтобы оно позволяло в случае доказанности, что имущество, полученное преступным путем и оформленное на таких родственников, позволяет взыскивать без доказывания осознания ими такой функции.

И, уважаемые коллеги, я понимаю, что времени очень мало. У нас предложений немало, и мы можем еще в рабочем порядке их вам направить, поделиться. Мы направляли их в электронном виде. Хочу сказать, раз уж в таком представительном органе мы находимся. У нас все больше появляется различного рода ситуаций, связанных, поскольку мы все представители одного и того же общества, и среди депутатов возникают ситуации привлечения к уголовной ответственности. И буквально недавно мы столкнулись с проблемным моментом. Дело в том, что закон о статусе депутата Госдумы и члена Совета Федерации, в том числе, предусматривает, что уголовное дело не может быть направлено в суд без получения соответствующего согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. И мы в таком ретро-экскурсе посмотрели Уголовно-процессуальный кодекс, и пришли к выводу, что в свое время, еще по-моему в 2006 году, если мне не изменяет память, норма, регламентирующая порядок дачи такого согласия в УПК была устранена, причем так системно, из всех соответствующих статей было исключено. Видимо, я даже так смотрел пояснительную записку к данному закону, речь шла о том, что поскольку действует особый порядок в отношении возбуждения дела, проведения следственных действий и так далее, что уже на этапе, когда оно направляется в суд, нет необходимости в какой-то особой процедуре.

Вместе с тем, в статье 19 этого закона такая гарантия осталась. И если исходить из толкования Конституционного Суда, который сказал, что если есть определенные гарантии прав, они должны даже при отсутствии процессуального регулирования, их исполнения быть приоритетными. И мы сегодня, конечно же, исходим из того, что они приоритетные, обращаемся в Государственную Думу. Вместе с тем, этот порядок должен быть как-то урегулирован, приведен в соответствие – либо в процессуальном кодексе восстановить действующую норму, либо из статьи 19 убрать, но с тем, чтобы для правоприменителей было это ясно.

Уважаемые коллеги, у меня доклад закончен. Большое спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо, Аслан Шахзадаевич, что приняли участие, подготовили, собственно говоря, основной доклад по данной теме. Конечно же, приятно, что Вы акцентируете внимание именно на законодательной площадке, потому что цели нашего "круглого стола" – как раз таки законодательное обеспечение противодействия коррупции, мы заинтересованы, как законодатели, в более тщательном и внимательном подходе к этой деятельности. И Ваш доклад как раз был на это нацелен. Мы надеемся на дальнейшее сотрудничество, и вполне возможно в проработке уже

рекомендаций мы обсудим возможности реализации тех или иных поправок в действующее законодательство. Но это, конечно, обсуждаемая тема.

Коллеги, я бы хотела предоставить слово для выступающих, и в конце, когда у нас будет возможность на дискуссию, мы можем обменяться мнениями и задать вопросы тем представителям ведомств, которые у нас находятся на площадке.

Предоставляю слово Владимиру Александровичу Давыдову – члену Президиума Верховного Суда Российской Федерации для доклада. Пожалуйста.

В.А. ДАВЫДОВ

Спасибо, Людмила Николаевна. Я тоже постараюсь кратко изложить взгляд практика на проблему, которая сегодня вынесена на рассмотрение "круглого стола".

За последние семь лет, если брать отчет, начиная с 2006 года, когда Российская Федерация присоединилась к ооновской конвенции против коррупции, продела колоссальная работа, и в основном, в целом правовое обеспечение противодействия коррупции – эта база сформирована. Деятельность государства по противодействию этому явлению начинает давать положительные результаты. Если взять статистику, то за прошлый год количество лиц, осужденных за коррупционные преступления, возросло на 16,4 процента с 6300 лиц в 2012 году до 9 тысяч в 2013 году. Однако это вовсе не исключает возможность дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства, но таким образом, конечно, чтобы новые законы не приводили к эффекту противоположному по своему содержанию, и уж тем более не противоречили действующему законодательству.

Сегодня, на наш взгляд, более важным (или, как минимум, не менее важным) является не принятие новых принципиально важных законов в этой сфере регулирования, а является систематизация уже наработанного законодательства, его анализ, точечное корректирование. Чрезмерная зарегулированность отношений в любой сфере иногда бывает вредна до такой же степени, равно как и отсутствие вообще правового регулирования, – это общеизвестный факт.

Я остановлюсь на двух разновекторных федеральных законах, которые были приняты в 2011 году, один был прямо ориентирован на противодействие коррупционной деятельности, а второй закон был принят в рамках либерализации (гуманизации) уголовного законодательства. Но по результатам своего регулирующего воздействия, на мой взгляд, между этими законами есть много общего.

Итак, федеральным законом от 4 мая 2011 года № 97-ФЗ за получение и дачу взятки были введены кратные штрафы в качестве основного вида уголовного наказания, причем максимальный штраф был установлен в размере 500 млн. рублей (наверное, более 15 млн. долларов). В пояснительной записке к проекту федерального закона (я сегодня специально посмотрел) констатируется лишь факт, что да, мы вводим такое наказание в качестве основного, но ни одного аргумента нет, а почему нужно такое наказание в качестве основного, чем не устраивают санкции, которые были ранее? Ничего нет. Тем не менее закон был принят и результаты не заставили себя ждать. Число осужденных к реальному лишению свободы за получение взятки сократилось с 24 процентов в 2010 году до 14 процентов в 2013 году, а число осужденных к штрафу соответственно возросло с 12 до 67. И здесь к суду никаких претензий быть не может, суд правильно применяет закон, применяет менее строгое наказание, и более строгое в том случае, если нельзя применить менее строгое, поэтому суды и применяют штраф.

Добровольно исполняемые штрафы не достигают 10 процентов, и то по штрафам, которые относительно незначительны. В результате все равно приходится изменять этот вид наказания на реальное лишение свободы, и возникают вопросы: для чего тогда все это делали? Для специалистов можно было спрогнозировать изначально эту ситуацию.

Очевидно, что этот закон, как нам представляется, скорее шаг назад, чем шаг вперед. И этим же законом было введено посредничество во взяточничестве. Сейчас у законодателей есть такая тенденция – чрезмерно регулировать эти отношения. Ну, есть ответственность такая, она и была для посредников, пособничество и для получения, и для дачи взятки. Сейчас только излишние сложности при квалификации возникают. Но это было бы еще полбеды. Принимали закон в целях усиления противодействия коррупции. В первой части прописали сразу, что посредничество в даче и получении в значительной размере. Значительный начинается с 25 тысяч рублей. Если до усиления ответственности уголовная ответственность за это была, лицо можно было осудить за пособничество в получении или даче взятки, то сейчас она фактически декриминализована. Но такие вещи не должны проходить через парламент, я думаю.

На этом такое нормативное противодействие коррупции не закончилось в 2011 году. И 7 декабря был принят закон № 420. Этот закон принимался в целях гуманизации уголовного законодательства. В целом концептуально все правильно, никаких вопросов нет. В части второй статьи 15 было внесено изменения по категориям преступлений – увеличен срок лишения свободы до трех лет. Если ранее небольшой тяжестью считалось – до двух лет лишения свободы, то с

принятием этого закона – до трех лет. Это гуманно, правильно. Здесь не может быть никаких возражений.

И здесь же этим же законом в часть первую статьи 56 было внесено изменение, которое запрещало применение лишения свободы в отношении лиц, совершивших преступление небольшой тяжести. Тоже правильно. Никаких проблем нет. Но санкции части первой 290-й и части первой и второй 291-й за дачу и получение взятки до трех лет лишения свободы. То есть изначально, в принципе, мы закладываем такой посыл нормативно, что лишение свободы по этим преступлениям не назначается. Ну, если только есть отягчающие обстоятельства, и так далее, исключения. По общему правилу нет. Но вряд ли эта логика такого закона соответствует идее эффективного противодействия коррупции.

И этим же федеральным законом были внесены изменения в статью 15 УК Российской Федерации. Она пополнилась нормой части 6, в соответствии с которой судам предоставили возможность изменять категорию преступления. Более коррупционной нормы и придумать трудно. В зависимости от усмотрения может судья сказать тяжкое, на тяжкое – средней тяжести, на средней – небольшой тяжести. Идея правильная. Идея была направлена на то, чтобы смягчить чрезмерную, так скажем, репрессивность уголовного закона. Но делать это нужно было по-другому, как это было ранее в нормах УК РСФСР, когда все правовые последствия (уголовно-правовые последствия) были завязаны на наказании, которое назначается лицу, а не от категории преступления. Сегодня лицо совершает кражу, назначается ему один год лишения свободы или шесть лет лишения свободы. Впоследствии, для погашения судимости абсолютно одинаково, и у первого и второго судимость будет погашена через 8 лет, но это же неправильно. Поэтому с этого пути надо было заходить, но не идти по такому пути, по которому никогда наш законодатель не шел. Характер преступления всегда определяет законодатель, а не правоприменитель.

И вот сегодня, с учетом всего сказанного, есть необходимость, наверное, обобщить такие просчеты законодателя, которые есть в любой сфере деятельности, и оперативно, системно внести коррективы в действующий закон.

Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо.

Действительно, Владимир Александрович еще раз подчеркнул, что фундамент у нас на самом деле создан прочный по законодательной основе, то есть избытка в законодательстве нет.

Но вот урегулирование этого законодательства еще позволяет... скажем так, заставляет законодателей задуматься какие изменения и как. И начинать, конечно, нужно с цели, с конструкции, с концепции самой, то есть для чего мы это принимаем, для каких последующих действий.

Спасибо большое за Ваше выступление.

Я хотела бы предоставить слово Владимиру Михайловичу Платонову, Председателю Московской городской Думы.

Очень рада Вас приветствовать на нашем "круглом столе". И готова предоставить Вам для выступления слово.

В.М. ПЛАТОНОВ

Спасибо за приглашение и за возможность выступить.

Я думаю, в этой аудитории нет необходимости рассказывать о той важности для государства в борьбе с должностными преступлениями, которые существовала более 30 лет назад. Тяжкий состав, расследование органами прокуратуры. Одни из немногих статей до внесения изменений в Конституции предусматривали исключительную меру наказания.

Но вот прошли годы, значительно изменились экономические отношения, роль и регулирование со стороны государства за многими отношениями, многократно возросло количество преступлений, в том числе латентной преступности в области должностных преступлений. За эти 20 лет сделано немало: и новый Уголовный кодекс, и антикоррупционное законодательство. Разные пути можно было... Можно было перечислить все должностные преступления и назвать, что это коррупция, но смею вас заверить, что граждане, когда пишут заявление, даже претензии дворнику, идут через коррупционные посягательства, что злодейство и прочее, прочее. Термин такой резиновый, все, что угодно подпадает, и мне кажется, это снижает остроту проблемы на самом деле. Если мы возьмем зарубежный опыт, то следующая планка за конкретными должностными преступлениями конкретных должностных лиц, это, например, опыт Италии, там есть понятие "преступное сообщество" – объединение лиц с целью получения выгоды преступным путем. Но там свой путь, он непростой и много проблем, и система защиты свидетелей, и система оговоров и прочее, прочее.

Все-таки давайте вернемся на Родину. Что у нас происходит? В антикоррупционном законодательстве очень много положительного – это открытость работы власти, открытость распределения и использования бюджетных денег. Меня умиляет, что некоторые оппозиционеры

хотят прославиться тем, что они борются с коррупцией, но забывают сказать, что все эти материалы они берут из открытого доступа, который организован государством именно с целью того, чтобы бороться с должностными преступлениями. А это преподносится немножечко по-другому. Вот я считаю, что нам надо и это объяснять, что государство создает условия, чтобы любой гражданин мог активно противостоять каким-то должностным преступлениям, каким-то злоупотреблениям и не только на уровне каких-то мощных, огромных государственных бюджетных контрактах, но и на более таком низком уровне.

Далее. Прекрасная профилактика, а это самое главное в борьбе с любыми преступлениями, в том числе и с должностными преступлениями, – это антикоррупционная экспертиза законопроектов. Хотя практика показывает, что россиянин на любом месте может создать коррупционную схему, какие бы ограничения там законодатель ни делал. Вот вроде предусмотрено все, не на чем здесь поживиться, и все равно находят умельцы. Поэтому мы считаем, что можно и нужно включать другие институты более широко общественные. Я вам хочу рассказать о том опыте, который есть в Москве. Уже второй год успешно внедряется такое понятие – "общественный контроль". Мы все знакомы с контролем: партийный контроль все знали – это самое страшное было, страшнее уголовного наказания, народный контроль – тоже неприятности. Но с контролированием всегда можно договориться, и с нетерпением ждут контролеров, знают, когда они придут, договариваются. Что такое общественный контроль? Это не люди, избранные специально, а это создана система. С одной стороны, государство полностью открывает всю свою работу: принятые решения, бюджет, распределение, куда эти деньги будут направлены, кто отвечает за данный объект. А с другой стороны, любой гражданин, который говорит: вот я посмотрел, в нашем дворе должен был быть сделан ремонт, и деньги выделили бюджетом, Московская городская Дума, а вот у нас ничего не сделали. Вот в дополнение к той системе жалоб, контроля, которая существует на основании федерального московского законодательства, – в течение месяца реагирование на любое заявление граждан, вот этот электронный портал Москвы работает, в течение семи дней гражданин должен получить ответ о том... но это реакция на его информацию, что там на самом деле происходит, и почему эта работа, которая была обещана, заявлена, не выполнена. И я смею вас заверить, почему это общественный контроль. Это не всегда будет заканчиваться репрессиями, а самое главное – это профилактика. Любое должностное лицо может радостно встретить контролеров, но ожидать каждый день

ежеминутно, кто из граждан заявит о том, что он что-то не выполнил, – это гораздо сложнее. То есть здесь больше играет профилактическую роль.

И, я считаю, что в этом направлении есть необходимость поработать законодателям.

Далее. По внесению изменений в уголовное законодательство. Я считаю, что тяжкий состав, который раньше был, это мнимое посредничество. Что это такое? 17, 174-я – когда гражданин убеждал, что он является передаточным звеном для взятки, на самом деле он никуда не собирался, эти деньги присваивал... Это было мнимое посредничество. Сейчас это как-то у нас перешло в разряд мошенничества. Но вы понимаете, в чем тяжесть состава? Гражданин, когда отдает деньги, понимает, что подкупает должностное лицо. Это тяжкое представление по последствиям, и смягчать это мошенничеством?.. Ясно, когда в подворотне остановят и скажут: не хочешь ли книжку хорошую купить, я знаком с мэром города или еще кем-то, нужно срочно передать, и у тебя все будет. Ну, явное мошенничество! Но когда у нас сейчас более 50 процентов должностных лиц не знает, что под них берут деньги, а это все больше и больше процветает, то я считаю, что надо законодательно изменить и возвращаться к мнимому посредничеству – это тяжкий состав, это то преступление, которое все больше и больше процветает.

Вот вкратце предложения. Мы готовы поделиться тем опытом, который есть в Москве по общественному контролю, и мы считаем, что это хорошая профилактика для борьбы с тем, что мы назвали коррупцией. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое.

Действительно, тут же хочется процитировать знаменитые слова, сказанные Владимиром Владимировичем: один человек пишет законы, а миллионы думают, как его обойти. Тут хочется добавить: еще и заработать. Действительно, иногда используется коррупция как некий флаг, и подмена понятий происходит, подмена, девальвация работы государственных органов и тоже это недопустимо, то есть во многом как раз общественный контроль помогает и нивелировать эту ситуацию, когда люди и граждане понимают, то есть когда открыт действительно диалог. И надо отдать должное правительству Москвы в нынешнем его составе и городской Думе, то есть действительно обращения граждан буквально свежие были как раз – очень оперативная и быстрая реакция с таким хорошим качественным объяснением. То есть действительно спасибо большое.

Коллеги, далее хочу предоставить слово Николаю Владимировичу Колеснику – заместителю директора Федеральной службы исполнения наказаний.

Н.В. КОЛЕСНИК

Уважаемая Людмила Николаевна, уважаемые коллеги! Мое выступление будет находиться в плоскости более практической, вкратце попытаюсь рассказать о том, что делается в Федеральной службе исполнения наказаний по вопросам противодействия коррупции. В исполнение федерального законодательства федеральной службой разработан и утвержден план противодействия коррупции, в котором предусматривается комплекс организационных, разъяснительных, профилактических и иных мер по соблюдению госслужащими ограничений, запретов в формировании открытого и прозрачного функционирования уголовно-исполнительной системы повышения эффективности деятельности федеральной службы.

И вот в этой части я бы хотел Владимира Михайловича поддержать как раз, по поводу общественного контроля. как бы ни прозвучало странно, но общественно-наблюдательные комиссии, которые посещают учреждения, и отношения зачастую бывает неоднозначным в силу того, что вроде как бы еще один контролер, но и в то же время зачастую от них поступает информация, которая позволяет действительно пресекать попытки коррупционных проявлений и держать в тонусе наших сотрудников, и получать отдельные предложения, которые могут быть использованы (и используются) нами в службе.

Такие же планы по противодействию коррупции приняты и в территориальных органах федеральной службы.

Во исполнение положений федерального закона об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов федеральной службой издан приказ, в котором утвержден порядок проведения такой экспертизы. В 2012 году правовым управлением возложена экспертиза на правовое управление федеральной службы. В 2012 году правовым управлением проведена экспертиза 24 нормативных правовых актов, в которых выявлено и устранено 6 коррупциогенных факторов.

В 2013 году проведена правовая экспертиза уже более 600 проектов ведомственных и межведомственных правовых актов.

В целях реализации требований указа Президента Российской Федерации "О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" в прошлом году осуществлен сбор и анализ справок о доходах об имуществе и обязательствах в отношении представленных более

97 тысячами сотрудниками учреждений органов уголовно-исполнительной системы, что составило 42 процента списочной численности личного состава.

Далее. Во исполнение пункта 4 Национального плана противодействия коррупции по вопросам Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных госслужащих в состав центральной аттестационной комиссии Федеральной службы исполнения наказаний включены в качестве постоянных членов начальник Департамента по обеспечению кадровой политики в правоохранительных органах Управления Президента Российской Федерации по вопросам госслужбы и кадров, зампредела Совета Общероссийской общественной организации ветеранов уголовно-исполнительной системы, первый зампредела Совета Региональной общественной организации ветеранов и сотрудники Федерального казенного учреждения научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний.

С целью реализации основных направлений деятельности ФСИН по повышению эффективности противодействия коррупции в терорганах функционируют "телефоны доверия", номера которых размещены на официальном сайте федеральной службы и сайтах терорганов.

В результате проведенных мероприятий в прошлом году, в 2013 году, в отношении 44 руководителей учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возбуждены уголовные дела по антикоррупционным статьям Уголовного кодекса. Надо признать, что всех возбужденных дел по материалам соответствующих подразделений нашей службы. Всего в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы возбуждено 371 уголовное дело коррупционной направленности, предъявлено 170 обвинений по преступлениям коррупционной направленности и осуждено 83 сотрудника. В 2012 году 146 сотрудников было осуждено как раз по коррупционным статьям.

Надо сказать, что работа в федеральной службе по борьбе с коррупцией целенаправленна, находится под контролем и директора, и руководства, создано подразделение, которое занимается именно этими вопросами.

Доклад закончен. Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое, Николай Владимирович. Действительно, некоторые моменты нам раскрыли, каким образом внутри ведомства можно организовать работу.

И у нас остается последний докладчик по поводу, скажем так, представитель наших основных структур Георгий Константинович Смирнов, старший инспектор отдела аналитического обеспечения информационно-методического управления Главного организационно-инспекторского управления Следственного комитета Российской Федерации. С Георгием Константиновичем мы уже не раз встречались на площадках, где обсуждали возможности принятия законопроектов. Мне понравилась их позиция, вполне трезвый, аргументированный подход к законодательству.

Г.К. СМИРНОВ

Добрый день, Людмила Николаевна! Добрый день, уважаемые коллеги!

Начать хотел бы с того, что противодействие коррупции является одним из приоритетных направлений деятельности Следственного комитета, и, по сути, одной из идеологических основ создания Следственного комитета как независимого самостоятельного от других органов государственной власти ведомства, подчиненного непосредственно Президенту, как раз и была борьба с коррупцией, в том числе в высших эшелонах власти, для обеспечения объективного и беспристрастного расследования, без какого либо ведомственного влияния.

Теперь непосредственно о тех направлениях совершенствования законодательства, которые мы предлагаем. В первую очередь в Послании Президента Федеральному Собранию прозвучал такой тезис о необходимости обеспечения прозрачности и справедливости процесса предстоящей приватизации.

Я напомню, что впервые в новейшей истории Правительство утвердило такой масштабный план приватизации, хотя он немножко был сокращен. Но в целом предполагается передача в частную собственность крупных государственных активов. И важно, что денежные средства, полученные от приватизации, должны идти на покрытие дефицита бюджета. Поэтому расхищение этих денежных средств, продажа активов по заниженной стоимости, повлечет за собой неизменно нарушение баланса бюджета и экономическую нестабильность. Поэтому очень важно обеспечить прозрачность и справедливость предстоящей приватизации.

В этой сфере мы предлагаем следующие конкретные меры.

Во-первых, в настоящее время не предусмотрена обязанность претендента на госактив раскрывать информацию о бенефициарах сделок, бенефициарных владельцах, во-первых, если это организация, и выгодоприобретателей этих сделок. То есть они фактически скрыты. Как правило, в торгах участвуют номинальные организации. Между тем вот эта информация является

неотъемлемым и важным элементом как государства, так и общества на информацию, то есть государство и(?) общество должно знать кому, в конечном итоге, поступит тот или иной приватизируемый актив.

В связи с этим мы предлагаем ввести такую обязанность и ввести ограничения на возможность участия в торгах, во-первых, аффилированных лиц. Как показывает практика, участие в торгах аффилированных лиц не приводит ни к чему, кроме к тому, что они определенными взаимосогласованными действиями нарушают права других участников приватизационных сделок. И в итоге имущество продается по заниженной стоимости.

Во-вторых, ограничить право участия офшорных организаций, организаций с офшорной подконтрольностью, установить бенефициарных владельцев которых не представляется возможным в связи с отсутствием у Российской Федерации с соответствующим офшорным государством соглашения о раскрытии бенефициаров. Здесь резон понятен.

Третье. Это предусмотреть возможность осуществления оперативно-розыскной деятельности в целях проверки юридической личности организаций, и личности физических лиц, которые претендуют на государственный актив. В настоящее время законодательство о приватизации вообще не предусматривает возможность проверки документов юридической личности, организаций. И зачастую это приводит к тому, что приватизационные сделки, торги проводятся на основании сфальсифицированных документов и с участием фирм-однодневок, что всплывает впоследствии.

Далее. Мы предлагаем ввести уголовную ответственность оценщиков за внесение в отчет об оценке заведомо недостоверных сведений, потому что, как показывает практика, зачастую оценщики в процессе захвата имущества играют не менее, а то и более важную роль, чем те же нотариусы, аудиторы, для которых уголовная ответственность за неисполнение, за умышленное нарушение своих должностных обязанностей уже существует. Оценщик же несет ответственность только в том случае, если будет доказан сговор его с лицом, которое захватывает актив, то есть фактически за соучастие в хищении. Между тем, как представляется, внесение в отчет об оценке заведомо недостоверных данных, если это совершенно из корыстной и иной личной заинтересованности, само по себе уже представляет общественную опасность.

Второй блок вопросов, на которых мы хотели бы остановить внимание, это противодействие незаконному установлению контроля за предприятиями, имеющими стратегическое значение, для обеспечения безопасности обороноспособности государства.

Анализ практики показывает, что в ряде случаев есть основания утверждать, что неисполнение отдельных государственных оборонных заказов связано именно с таким влиянием со стороны определенных лиц, которые, как прослеживается, умышленно принимают меры для нанесения ущерба таким предприятиям, и, в конечном счете, это отражается на безопасности государства.

В настоящее время статья 19.8² КоАП предусматривает незначительную санкцию за уклонение фактически от одобрения сделок, а законодательство о противодействии... об иностранных инвестициях предусматривает, я напомним, предварительное согласование сделок, в результате которых может быть установлен контроль за подобного рода предприятиями со стороны иностранных инвесторов. Так вот незначительная санкция КоАП в настоящее время не способна сдерживать фактически незаконные действия, направленные на установление контроля. В этих целях иностранный инвестор использует подконтрольные российские организации. Естественно, они подконтрольны косвенно, через какие-то фактические схемы, скрывающие его возможное влияние и так далее. Так вот предлагается установить уголовную ответственность за незаконное установление контроля над предприятиями, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороноспособности, безопасности, если эти действия совершены обманным способом, то есть путем уклонения от согласования сделок или путем предоставления контролирующему органу заведомо недостоверных сведений.

Особая проблема – это проблема противодействия выводу за рубеж капитала, полученного в результате преступных действий, в том числе коррупционных преступлений на территории Российской Федерации и фактически отмытого за рубежом. Здесь существуют две глобальные проблемы. Во-первых, это несовершенство информационных основ выявления легализационных преступлений, потому что зачастую информация об основном преступлении, в результате которого получен доход коррупционной направленности, налоговой и других, и информация о непосредственно схеме легализации преступных доходов существуют разрозненно и в небольшом количестве случаев сводятся воедино. Как правило, ограничивается осуждением лиц, которые получили этот коррупционный доход, но в дальнейшем отследить его движение очень сложно.

В связи с чем возникла такая ситуация? Росфинмониторинг является информационно-аналитическим органом. По сути, его задача – на основе методологии анализа выявить подозрительные сделки, подозрительные финансовые операции. В дальнейшем он направляет эту

информацию в правоохранительные органы. Но, как правило, эта информация не то, что недостаточна для возбуждения дела, она недостаточна даже для того, что в ней есть признаки преступления. Например, какое-то высокопоставленное должностное лицо перевело за границу какие-то денежные средства или какая-то организация по неисполненным фактически встречным международно-правовым обязательствам, государственному контракту. Во всех странах мира фактически орган, наделенный функцией финансовой разведки, одновременно наделен и полномочиями оперативно-розыскной деятельности, когда он, объединяя в своей компетенции методологию финансовой разведки и методологию оперативно-розыскной деятельности, направленной на проверку соответствующей информации, на установление бенефициаров, выгодоприобретателей в незаконных финансовых операциях, может эффективно работать. Поэтому предлагается создать на базе Росфинмониторинга финансовую полицию, которая объединила бы в себе вот эти две функции, о которых я говорил. Также, как показывает мировой опыт, в странах, где очень высок процент коррупционных преступлений, этот орган берет на себя также функцию контроля за движением бюджетных средств. Что это позволит? Это позволит сопоставить в одном ведомстве материалы о коррупционных преступлениях, налоговых, то есть в результате которых получен преступный доход с теми сделками, с теми финансовыми операциями, в результате которых этот доход был выведен за рубеж. То есть повышение информационных основ противодействия коррупционной и другой преступности.

Теперь вторая глобальная проблема, которую нам удалось выявить, – это несовершенство нашего законодательства мировым стандартам противодействия преступности юридических лиц.

Даже в том случае, когда мы выявляем коррупционера, осуждаем его и нам удается отследить движение финансовых потоков за рубеж, мы даже если направим приговор в зарубежное государство, то здесь есть два пути исполнения нашего приговора: признание этого приговора, то есть если он соответствует нормам национального их законодательства, это либо виндикация, то есть передача в пользу потерпевшего этого имущества, если оно было похищено и принадлежит титульному собственнику, либо второе – конфискация. Так вот в обоих случаях суды иностранных государств отказывают в связи с тем, что Российская Федерация присоединилась к ряду конвенций, предусматривающих обязательность установления ответственности организаций за причастность к тому или иному преступлению. Это коррупционная направленность, это и легализация, а осужденное физическое лицо формально никакого отношения к нашей организации, зарегистрированной в национальной юрисдикции, которая пользуется правовой защитой,

собственность которого пользуется правовой защитой, не имеет. То есть фактически они ссылаются на недопустимость произвольного лишения права собственности организаций. Они говорят: "Предоставьте нам решение, устанавливающее факт виновности, причастности организации к тому или иному преступлению, и тогда мы подумаем, лишить организацию активов или нет". Кстати говоря, статья 19.28, которая была введена в КоАП для борьбы с подобного рода нарушениями, фактически не работает по ряду объективных причин. Начиная с того, что оперативно-розыскная деятельность не может быть проведена по делам об административных правонарушениях, заканчивая тем, что... Кстати говоря, уже были случаи направления по этой статье и по аналогичным налоговым преступлениям за рубеж решений российских судов, и они были признаны несоответствующими международным стандартам в той части, в какой процедура привлечения юридического лица к ответственности не соответствует стандартам защиты прав обвиняемых в уголовном судопроизводстве. То есть они говорят о том, что применяемое вами решение к организации мы рассматриваем по своей природе как уголовно-правовую санкцию, однако процедура привлечения к ответственности не соответствует международным стандартам, потому что наше административное законодательство, как известно, носит упрощенный, сокращенный характер во многом за счет сокращения прав обвиняемых на защиту.

Теперь проблема совершенствования института конфискации имущества. Здесь уже в принципе было озвучено представителем Генеральной прокуратуры. Этот законопроект нами был разработан, по-моему, еще даже полгода или даже год назад. Направлялась соответствующая инициатива в Минюст, сейчас Минюст ее рассматривает. Суть ее заключается в том, что действительно часть 3 104¹ предусматривает возможность конфискации имущества у третьих лиц только в случае, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать о преступном происхождении этого имущества. Однако гражданское законодательство, статья 302, предусматривает качественно иной подход. Предполагается, что добросовестный приобретатель имущества, его права не нарушаются в том случае, если он приобрел это имущество безвозмездно. Поэтому в целях унификации подходов предлагается нами предусмотреть возможность конфискации имущества в том случае, когда имущество было передано безвозмездно, вне зависимости от того, знал добросовестный приобретатель этого имущества о преступном происхождении, либо не знал.

И в заключение хотелось бы сказать пару слов о тех неблагоприятных последствиях, которые привели к несистемному подходу в совершенствовании уголовного законодательства. Как

вы знаете, буквально в 2012 году была статья 159 Уголовного кодекса дополнена рядом специальных норм, в том числе статьей 159 со значком 4, предусматривающей уголовную ответственность за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, которое сопряжено с неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности. И там были существенно снижены санкции, существенно повышен криминообразующий размер деяния.

И к чему это в итоге привело? К тому, что часть первая и вторая этой статьи относятся к преступлениям небольшой тяжести, срок давности привлечения за которую составляет два года, тогда как ранее за это предусматривался срок давности 10 лет.

То есть фактически произошла некая мягкая амнистия похищенного капитала более двух лет назад и исправить эту ситуацию, самое страшное, что нельзя, потому что даже в случае принятия соответствующих поправок в уголовный закон, уголовный закон, ухудшающий положение лица, обратной силы иметь не будет.

Я напомним, что под эту статью подпадают все сделки в сфере приватизации, в сфере государственных закупок, государственных контрактов и так далее. Это при том, что Президент неоднократно ставил задачу – усиление борьбы со злостным неисполнением обязательств, вытекающих из государственных контрактов и приватизационных сделок.

Кроме того, в 2010 – 2012 годах в ходе либерализации в санкциях более чем 200 норм Уголовного кодекса были устранены нижние пределы лишения свободы. К чему это привело? К тому, что в соответствии с большинством конвенций и международных договоров экстрадиция лица возможна только в случае, если за соответствующее деяние предусмотрено наказание в виде лишения свободы более чем на два года. Лишив себя этих нижних пределов санкций, фактически поставили себя в зависимость от того, дружественная нам страна или не дружественная.

Не дружественные страны могут воспользоваться вот этим фактически правовым пробелом для отказа в экстрадиции. Кстати говоря, уже известны случаи, когда страны пользовались этим.

Причем я напомним, что значительная часть коррупционных преступлений также не содержит нижних пределов санкций. Это и статья 290, 291, 291¹ и так далее. То есть по этим делам фактически международное сотрудничество будет очень затруднительно.

И в заключение. Здесь уже прозвучала от Владимира Александровича очень правильная мысль, когда вводили...

Л.Н. БОКОВА

Георгий Константинович, подведите, пожалуйста, а то Регламент у нас существует. Конечно, интересно, но есть...

Г.К. СМИРНОВ

Вот я как раз хотел подвести.

Л.Н. БОКОВА

Вы можете даже некоторые позиции обозначить потом в проекте рекомендаций, потому что у Вас достаточно четкая конкретизация статей и Уголовного кодекса и КоАП.

Г.К. СМИРНОВ

Подводя итог, я просто хотел бы сказать, что наблюдается очень не системное, если сказать мягко, совершенствование уголовного законодательства, уголовно-процессуального. Возможно, можно будет подумать о создании некоего при Президенте или где-то какого-то консультативного органа по примеру совершенствования гражданского законодательства, чтобы не было не системных поправок, которые дестабилизируют работу и нашу и Верховного Суда. Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Хорошо. Спасибо.

Вы нам должны вовремя сигнализировать о том, что это несистемная поправка, то есть отстаивать позиции, разъяснять. Это тоже один из действенных аргументов.

Пожалуй, коллеги, у нас силовой блок докладчиков завершен и с удовольствием хотела бы теперь обратной стороне предоставить слово. Это наши уважаемые ученые, общественные организации, общественные деятели, которые тоже свое видение на проблемы, связанные с законодательным обеспечением противодействия коррупции, выскажут.

Пожалуйста, Азалия Ивановна Долгова, президент общероссийской общественной организации "Российская криминологическая ассоциация", доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР.

Азалия Ивановна, у Вас презентация.

А.И. ДОЛГОВА

Да, у меня презентация, чтобы сократить время.

Людмила Николаевна, большое спасибо за приглашение. Я должна сказать, что мне пришлось заниматься проблемами разработки законов.

Слышно?

Л.Н. БОКОВА

Азалия Ивановна, будьте добры, нажмите, пожалуйста, микрофон. Нажат?

А.И. ДОЛГОВА

Я должна сказать, что именно Совет Федерации на протяжении последних 25 лет уделял наибольшее внимание вопросам коррупции и правовому обеспечению борьбы с коррупцией. Мне пришлось руководить рабочей группой, которая разрабатывала закон о борьбе с коррупцией, и он трижды принимался (в том числе Советом Федерации) в 1993, 1995 и 1997-м году. Но на него накладывал вето первый президент России.

Однако и после этого мы работали совместно с сотрудниками Совета Федерации над доработкой с учетом замечаний и представили последний вариант этого закона в начале 2000-х годов. Он недобрал двух голосов, потому что значительная часть депутатов не явилась на обсуждение этого закона.

В разработке нового закона мы не принимали участия, потому что его концепция нам показалась странной.

И позвольте я, с учетом всех этих положений, выскажу свои суждения, касающиеся правовых аспектов реагирования на коррупцию.

Должна вам сказать, что принятие последнего федерального закона о противодействии коррупции возбудило энтузиазм у нас и у общественности. Достаточно вам сказать, что диссертаций по проблемам коррупции, если в 1999-2005 году было защищено 19, из них 9 по юридическим наукам (половина), то в 2006–2013 годах – 78, из них примерно только более трети по юридическим наукам. Это хорошо, что с разных позиций рассматривается коррупция, она сложное социальное явление. Но ведь когда речь идет о правовом реагировании, нужно четко понимать и видеть конкретизированное проявление этого сложного огромного явления, естественно, учитывать его криминологические характеристики и механизм, и характеристики субъектов коррупционных деяний. И с учетом этого строить всю правовую систему реагирования на коррупцию.

Я должна вам сказать (Можно показать первый слайд.), что наиболее принципиальные просчеты, манипуляции и законодателей, и экспертов, которые участвовали в лоббировании действующего законодательства, это первое, – принципиально неверное определение коррупции, и в результате смешение разных криминальных явлений с различными характеристиками. Туда

сейчас относят и хищения, и злоупотребления, и вообще можно еще что угодно туда относить, потому что открытый перечень.

Второе – игнорирование специфического механизма коррупции, и соответственно неприменение специфических эффективных практик реагирования на нее.

Третье – игнорирование криминологических характеристик субъектов коррупционных действий и механизмов самих этих действий.

Четвертое – порочная законодательная техника. (Следующий слайд, пожалуйста.)

Пожалуйста, господин Сатаров пишет: "Вопросы коррупции законодательства более остры в политических дискуссиях и спекуляциях. Это будет революция при обоих исходах". Я в данном случае полностью с ним согласна, хотя у меня к нему есть свои претензии. Он был помощником Президента в то время, когда накладывались вето на закон о коррупции, и в этих вето в том числе было написано, что совершенно необоснованно к числу субъектов коррупционных преступлений относятся помощники лиц, занимающих государственные должности. Но он прав в этом смысле, и можно сказать словами Визбора: "Уж время такое пришло, что ложь уже невыносима, а истина неотвратима". Коррупция – очень серьезное явление, она может рассматриваться и в рамках криминального рынка, когда на рынок выбрасываются полномочия, авторитет, коррупция может использоваться как политический инструмент трансформации общества. Она выступает средством захвата власти и установления контроля, угрожающего национальной безопасности.

И с учетом этого я должна сказать, что нам важно использовать, ориентироваться на международно-правовые документы. Мировая общественность столкнулась с коррупцией гораздо раньше нас. В России было взяточничество, лихоимство и мздоимство. Коррупция, вот Виктор Викторович доказал в своей диссертации, термин был введен в 2013(?) году с развитием гражданского оборота в России, то есть развитием капиталистических начал и рынка. Тогда она проникла во все сферы жизни общества, а не только в политическую сферу, в государственную. Тогда появился широкий термин "коррупция".

С точки зрения международно-правовых документов, что я могу сказать? Что многие документы нами ратифицированы и мы обязаны их выполнять. Вот для того, чтобы показать, что мы их не выполняем, идем каким-то неведомым своим путем, я просто сейчас попрошу показать ряд слайдов, если вы не возражаете.

Пожалуйста, следующий слайд.

Конвенция ООН против коррупции. В ней понятие коррупции не дается. А делается ссылка на другие документы, в том числе конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, и на региональные конвенции, европейские и другие.

Далее давайте посмотрим, как в тех документах. Наиболее поздний документ, на который делается ссылка, один из наиболее поздних, после этого еще был африканский документ, – конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, которую мы не ратифицировали до сих пор, насколько мне известно. А почему? Вот в ней дается: для целей настоящей конвенции коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или такового обещания, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведения, требуемого от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такого. То есть это только активный и пассивный подкуп (дача и получение), преимущество.

Далее, пожалуйста.

Статья 8 "Криминализация коррупции", Конвенции Организации Объединенных Наций, которую мы ратифицировали.

Когда речь идет о криминализации коррупции, то речь идет именно о криминализации. Там опять подкуп, продажность. Одна стороны подкупает, другая себя продает, так или иначе. То есть это только подкуп, продажность – коррупция и по Конвенции ООН, и по Европейской конвенции, на которую ссылается конвенция против коррупции.

Далее, пожалуйста.

Исходное понятие термина "коррупция", он должно определять только преступление, которые мы считаем коррупционными, если говорить о международно-правовых документах. Так вот, эти преступления, в которых упоминается (в УК) о коррупции, это значит... Где упоминается подкуп? В статье 141; в статье 142 – фальсификация избирательных документов; в статье 183 – незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, там метод может быть подкуп для(?) получения этих данных; подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований, и зрелищных коммерческих конкурсов; коммерческий подкуп – получение взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве; подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний, либо неправильному переводу. Вот наш Уголовный кодекс употребляет термин "подкуп" в этих статьях. Соответственно, эти статьи имеют признаки коррупции – подкуп, продажность.

Давайте посмотрим как преступления выглядят, если мы их выделаем по этому основанию. Пожалуйста, дальше.

Вот еще, прежде чем будет график преступлений, я еще вам, о чем хочу сказать. У нас почему-то предметом подкупа в статье 290 только является предмет имущественного характера. А посмотрите, пожалуйста, результаты исследования. Выясняется, что предметом... там необоснованное преимущество в международно-правовых документах. Там такой употребляется термин.

Так вот здесь получается, оплата обучения детей в вузах, затем написание книги, диссертации и так далее, другие варианты неимущественного характера, когда передаются авторские права за деньги, в частности. Я должна сказать, что это очень серьезный момент, пробел нашего законодательства. (Пожалуйста, следующий слайд.)

Вот, пожалуйста, вот эти коррупционные преступления, о которых я говорила. Посмотрите, сколько их. Во-первых, после принятия закона "О противодействии коррупции" их число стало уменьшаться. А кто о них говорит? О подкупах в сфере уголовного судопроизводства? А кто говорит о подкупе на зрелищных и спортивных мероприятиях? А кто говорит, на что нацелены были дела? Мы в основном говорили и об экономических преступлениях, и об иных должностных преступлениях без признаков коррупции, реагирование шло на все сразу и не на что целенаправленно. Число, собственно, коррупционных преступлений уменьшалось в последние годы. В 2013 году их меньше 15 тысяч, а отчитываются у нас за коррупционные деяния 54 тысячи, по-моему, коррупционной направленности. Там много экономических деяний и просто должностных преступлений без признаков коррупции. Таким образом, это практический вопрос. (Следующий, пожалуйста, слайд.)

Организация Объединенных Наций очень правильно применительно к терроризму говорит, что терроризм проявляет себя как акты, методы и практика. Мы можем сказать то же самое о коррупции. Это акты – отдельные акты, активный и пассивный подкуп. Дают взятку гаишники или что-то – это конкретный акт. Это метод – это метод совершения других преступлений, получение доступа к государственной тайне и так далее.

Коррупция, как практика, это уже организованная преступная деятельность, которая обеспечивает использование методов коррупции при достижении различных целей. И у зарубежных авторов есть такая монография (у Трита с соавтором в США) "Корпорации и коррупция", которые зарабатывают именно на посредничестве, скажем, и на масштабном подкупе

с очень разветвленными транснациональными связями. Поэтому борьба с коррупцией (это подчеркивает Организация Объединенных Наций, показывает наш опыт) недостижима без борьбы с организованной преступностью. Наиболее масштабная коррупция организована, и она требует одновременной борьбы с организованной преступностью. И поэтому в 1995 году и в 1997 году и Совет Федерации, в том числе, одобрял одновременно и закон об организованной преступности, и закон о противодействии коррупции. Но на тот и другой накладывалось вето. (Следующий, пожалуйста.)

Пожалуйста, динамика посредничества о взяточничестве. Это организованная преступная деятельность. Она была до 1996 года. После принятия нового УК она была декриминализована, ее не было, а это организованная преступная деятельность. Посмотрите, как только мы снова ввели уголовную ответственность за посредничество, как она резко стала возрастать. За три года со 130 до 599 случаев. (Следующий, пожалуйста.) Я уже скоро заканчиваю.

Я должна сказать, что основным корруптором, когда мы не беремся именно с коррупцией, мы не боремся с двумя сторонами. У нас весь упор сейчас делается на государственных служащих. А кто же им деньги дает? Кто их подкупает? Вот вопрос в чем. Вот говорят: "300 миллиардов в сфере коррупции крутится". А откуда они берутся эти 300 миллиардов? Кто является субъектом? Субъектом являются и крупные корпорации, и крупные юридические лица. Соответственно, в Конвенции против коррупции ООН указываются специфические механизмы, когда двусторонняя сделка, часто это обоюдно выгодная сделка и там никакая оперативная работа не поможет. Там устанавливает две.

Первое – рекомендуется ввести ответственность за незаконное обогащение, когда концов не найдешь. Сейчас я об этом скажу.

И второе – это, конечно, уголовная ответственность юридических лиц.

У нас уголовная ответственность юридических лиц не вводится на том основании, утверждается, что у нас презумпция невиновности. Можно подумать, что в Соединенных Штатах, Великобритании, других государствах ГРЕКО и других нет презумпции невиновности и только мы одни святые, в белых одеждах ходим с презумпцией невиновности. (Пожалуйста, следующий слайд.)

Л.Н. БОКОВА

Мы понимаем, о чем идет речь. Мы уже говорили во вступительном слове, что у нас, действительно, определение понятия коррупции может быть, должно быть подвергнуто

конкретному изменению и наполнению, исходя из современных возможностей. Я просто хотела бы, чтобы все у нас выступили, и осталось бы время для каких-то дискуссий.

А.И. ДОЛГОВА

Я прошу прощения.

Одна минута у меня есть?

Л.Н. БОКОВА

Да.

А.И. ДОЛГОВА

Пожалуйста, будьте добры, сейчас я последний тезис просто подтверждаю. (Следующий слайд, пожалуйста.)

Вот посмотрите, статья 20 – незаконное обогащение, о которой я сейчас сказала. Есть ли у нас основания вводить уголовную ответственность? О чем у нас говорит статья 23 Налогового кодекса? Обязанность налогоплательщика: уплачивать взносы, встать на учет, вести в установленном порядке учет своих доходов и предоставлять в установленном порядке в налоговый орган налоговые декларации. Это налогоплательщика.

Теперь скажите, пожалуйста, если у него особняк, у него спрашивают: "Откуда взял?", – а он не говорит. Где налоги?

РЕПЛИКА

Жена отдала.

А.И. ДОЛГОВА

Хорошо, где ее налоги?

Я просто хочу сказать, что у нас есть правовая основа для того, чтобы применять этот институт. Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо, Азалия Ивановна.

И у нас осталось два представителя, наших научных работников. Астанин Виктор Викторович, проректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. Виктор Викторович, если позволите, прямо реперно, потому что Вы не только анализируете, но еще и готовите людей.

В.В. АСТАНИН

Спасибо, Людмила Николаевна, благодарю Вас за то, что Вы в таком сочетании представили этот "круглый стол" из практиков и из ученых. Я сразу начну отвечать на вопросы, которые возникали по ходу.

По поводу понятия коррупции. Можно его развивать, но, действительно, нужно определять понятие коррупционного преступления, потому что использование понятий "преступление коррупционной направленности" и "преступление коррупционного характера" несколько вводит в заблуждение не только нас, но и международных экспертов.

Откуда все это происходит? Это происходит из совместного указания Генеральной прокуратуры и МВД, которое было принято в 2007 году для целей статистического учета преступлений. И отсюда у нас возникает 49,5 – 50 тысяч преступлений коррупционной направленности, но не коррупционных преступлений.

Между прочим, у наших соседей в Финляндии регистрируется 15 – 20 коррупционных преступлений. Какие это преступления? Дача и получение взятки, подкуп активный и пассивный. Соответственно, если мы это все конвертируем в рейтинги, которые нам хорошо известны, и "Трасперенси" введут, Финляндия второе и третье занимает, мы там чуть ниже.

Теперь о некоторых доктринальных аспектах, которые, возможно, являются скрытыми резервами для развития нашего законодательства, но они в силу каких-то идеологических причин не получают правового обеспечения.

Первое. Представитель Следственного комитета вокруг да около ходил, осторожно, взвешенно, очень правильно это делал, говорил о возможностях установления уголовной ответственности юридических лиц. Для чего? Для того, что бы, по крайней мере, сейчас соответствовать требованиям тех конвенций, в которых мы участвуем.

Обратите внимание, эти конвенции, в которых мы участвуем, их, по крайней мере, четыре, в них очень сильно, ярко выражена доминанта англосаксонской системы права и поэтому в нашей системе, романо-германской, мы приверженцы этой системы, очень трудно реализовать все те идеи и те предложения, которые рекомендуются к имплементации. С теоретических позиций, конечно, вопросы уголовной ответственности юридических лиц безупречны, потому что мы здесь начинаем вспоминать Трайнина, который говорил о том, что организацию нельзя поставить к стенке и расстрелять, о том, что корпорацию нельзя привлечь к уголовной ответственности, потому что у нее нет совести и души, которая будет страдать в результате наказания, и так далее. Безупречная теоретическая позиция.

Но с практической позиции они страдают. Все чаще и чаще руководители правоохранительных органов, я здесь не хотел все упоминать, но я говорю о Бастрыкине Александре Ивановиче. Он говорит, что, действительно, сокращаются возможности для межгосударственного сотрудничества в сфере противодействия коррупции, потому что, когда направляется запрос на осуществление следственных действий, наши партнеры, зарубежные коллеги, которые занимаются следствием, отказывают, говорят: "У вас не установлена уголовная ответственность. У нас нет оснований выполнять такие следственные поручения", не говоря уже об эффективных мерах против коррупции, которые могли бы быть связаны с арестом активов, имущества. Почему?

Потому что если представлять коррупционную преступность как нетривиальные преступления, взяточничество, а как сложно организованное явление, которое многократно предикатно по отношению к другим преступлениям: к криминальному банкротству, к незаконному обороту наркотиков и так далее и тому подобное, то сложно себе представить и наивно представлять о том, что такие преступления происходят без использования деятельности юридических лиц. И, соответственно, действия физических лиц оказываются растворены в деятельности юридических лиц, поэтому невозможно установить уголовную ответственность.

Между прочим, большинство стран Западной Европы, несмотря на то, что они относятся к странам континентальной системы права, пошли на такие ухищрения, специальным законом предусмотрели уголовную ответственность. Но это формальность, они отдают отчет, что они формально поступили, но это дает возможность для практики.

Следующий аспект. Дело в том, что многим формам коррупции, которым конвенциями придается значение борьбы с точки зрения уголовно-правовых средств, у нас они как-то выведены из-под криминализации. То есть они в достаточной степени декриминализированы, об этом говорила и Азалия Ивановна, говоря о нематериальных формах.

Так вот я должен сказать, что у нас появился новый термин, которому трудно найти соответствие среди известных видов юридической ответственности. Это не коррупционные правонарушения, это коррупционные проявления, когда мы говорим о конфликте интересов. И чаще всего мы в конфликте интересов можем обнаружить признаки криминальных деяний.

И как с этим поступить? Ведь конфликт интересов сейчас – это даже не административное правонарушение. Максимум, что можно применить, это меры дисциплинарного воздействия. Такая же картина складывается в отношении реагирования на факты склонения к совершению

коррупционного правонарушения. Обзор рекомендаций Минтруда, который вышел июле этого года, с иронией относятся к этому обзору, но на самом деле, с точки зрения практической реализации, многие меры оказываются подвисшими.

Как сделать? То есть я хотел бы сосредоточить буквально две минуты внимания на возможностях обеспечить эту пробельность.

Мы забыли об уголовных традициях. Мы вспоминаем эти традиции развития уголовного законодательства России, но в нужный момент их просто не помним. Если вспомнить, то в идеологии развития законодательства Российской империи, еще в XVIII веке со времен Петра I очень четко происходило разделение на уголовные преступления, уголовные проступки. Между прочим, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года очень четко выражен этот принцип. Более того, не даст соврать, здесь специалист в области уголовного права находится, в части второй статьи 14 Уголовного кодекса сохраняется эта традиция, когда упоминается деяние малозначительное по общественной опасности. То есть, таким образом, можно было бы и конфликт интересов и склонение представить как формы уголовных проступков, которые не обязательно наказываются, но под страхом уголовного наказания недопустимы.

Между прочим, то, о чем часто говорят и тоже возникают проблемы, особенно на уровне дискуссии с представителями международных экспертных организаций, которые следят за исполнением конвенционных норм России, это вопросы криминализации – обещание дачи либо получения взятки. Ведь даже в постановлении пленума, я его считаю легендарным, 24 постановление от 9 июля Верховного Суда Российской Федерации, которого долго не было, выражена очень ясная и четкая мысль о том, что обещание дачи либо предложение взятки является условием, способствующим совершению коррупционного преступления, но не является коррупционным преступлением.

То есть доктринальные основы у нас есть. Нам нужно просто это все реализовывать, несмотря на некую, может быть, чуждость и, может быть, даже дикость подходов. Ну, не дикость, а не привычность подходов, о которых мы говорим. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Согласна, Виктор Викторович. Это, действительно, очень болезненно сказывается на имидже в целом страны, когда статистика коррупционных преступлений, раскрываемость...

С одной стороны, может, это и радует, но, с другой стороны, качество этих преступлений оценить и совсем другая может получиться ситуация.

У нас остался представитель "Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации" – Исаева Любовь Михайловна.

Л.М. ИСАЕВА

Уважаемые участники "круглого стола", я постараюсь крайне кратко. Во-первых, я придам докладу, может, немножко другой оттенок. В самом начале у нас прозвучало, что смысл "круглого стола" – это и разработка политики тоже. Зарубежный опыт показывает, что если первоначально не идет разработка единой политики борьбы с коррупцией, куда входит и законодательное понимание самого термина коррупции, то совершенствование законодательства идет, может, не совсем ровно.

Я не хотела бы давать никаких конкретных предложений, а просто очень кратко на примере ряда стран показать основные, достаточно эффективные, наверное, политические направления, о чем, собственно говоря, о некоторых из них, говорил Владимир Михайлович Платонов, когда говорил о роли общественности и о допущении граждан к контролю за определенными действиями. С учетом того, что за рубежом, так же, как и у нас, единого толкования коррупции нет, прошу прощения, буду пользоваться зарубежной терминологией, где действительно идет хаос и чисто коррупционных проявлений в интерпретации уважаемой Азалии Ивановны Долговой, и различных должностных правонарушений. В качестве примера, чтобы не тянуть время, возьмем просто некоторые проблемы полиции Великобритании, опустив, подчеркиваю, много очень интересных моментов, которые показали себя очень позитивно и в опыте полиции Соединенных Штатов, ФРГ, практически всех относительно развитых и более или менее развитых стран.

Что интересно в Великобритании? Дело в том, что реформирование полиции началось с 60-х годов прошлого, XX века, и успешно, более чем активно, идет до настоящего времени. В феврале 2012 года Тереза Мэй, министр внутренних дел Великобритании, объявила о том, что предыдущая политика была неэффективна, и поэтому они переходят к новой политике. Причем, обращаю внимание, предыдущая политика Великобритании опиралась, в общем-то, на очень недурные направления. Одним из них было реформирование органов следствия, причем следствие, наоборот, децентрализовалось, переходя ближе к народу. Причем, по мнению экспертов Великобритании, эта тенденция была положительная.

Второе – это ротация кадров, причем имеется в виду даже не территориальная ротация, а ротация от службы к службе, что, в общем-то, принято в Соединенных Штатах, в Великобритании, ряде других стран.

Другим направлением, которое, по мнению экспертов, не признано эффективным, экспертов Великобритании, подчеркиваю, – это политика открытой информации в сторону прессы. Речь идет о том, что считалось, что если мы сразу выложим представителям прессы всю информацию, то тогда у них не будет основы для додумывания, когда человек знает все, ему интересно(?) домысливать. Вот эта политика себя не оправдала в Великобритании, привела к ряду новых способов коррупционных преступлений, теперь совершаемых уже в интересах прессы.

В итоге в своем выступлении, которое было в феврале 2012 года у министра внутренних дел, выступала она в палате общин по вопросу о лондонской полиции, были отмечены следующие негативные тенденции. Во-первых, потеря уважения к полиции у граждан, но это понятно.

Второе – изменение структуры коррупционной преступности и повышение латентности злоупотребления должностными полномочиями у высокопоставленных офицеров, тоже не требует комментариев. Рост совершения преступлений в интересах... полицейские(?)... средств массовой информации. Это последствия как раз открытости информации. То есть речь идет о том, чтобы за определенные материальные блага давать либо превентивную информацию, либо организовывать прослушивание, включая не только политических деятелей либо иных лиц, даже жертв преступлений, так пишут эксперты Великобритании.

Следующий очень интересный фактор был отмечен изменением моральных основ общества. Например, комиссар лондонской полиции сэр Пол Стивенсон был искренне удивлен претензиями к нему, когда один из его знакомых оплатил лечение его в закрытом учреждении, причем сумма лечения составляла половину его годового содержания. Человек искренне не понимал, что здесь недопустимо. Это, в общем-то, традиция, о которой официально говорят.

Неэффективность политики открытости информации. В Великобритании считается, что информация о доходах чиновников все равно каким-то образом скрывается. То, как они организовали у себя, до сих пор считают не очень эффективным. Неэффективна и система регистрации заявлений граждан. Действительно, в Великобритании отмечена тенденция, когда преступления скрываются путем подмены правонарушений в области уголовного права... квалифицируют как административное правонарушение.

Чтобы не затягивать выступление... Зарубежные эксперты по совокупности всех различных, скажем так, позитивно показавших себя факторов показывают, что наиболее целесообразным в настоящее время является продолжение совершенствования этических норм деятельности и полицейских, и всех госслужащих. В общем-то, понятно, и у нас принято огромное количество кодексов государственной этики. Единственное, на что обращаю внимание: например, эксперты ФРГ говорят, что в настоящее время они обращают внимание не на количество и качество кодексов, а на то, как они реализуются, на их эффективность, потому что мы можем принять много кодексов, но нужно оценить, как они работают, что они привнесли. Это, в общем-то, новое, потому что раньше такие вопросы не ставились.

Второе – разработка и реализация комплекса мер для повышения доверия полиции у населения. Здесь огромное поле нам дают информационные технологии. Чем более мы можем общаться с народом, и люди могут жаловаться напрямую, без подтверждения паролей, доступов, своей вменяемости, тем лучше. Такие системы отработаны на Западе, и, в общем-то, там ничего сложного нет.

Третье – это разработка новой тактики работы с прессой, которая позволяет давать информацию с учетом сложившейся ситуации и в интересах и общества, и государства.

Четвертое, что интересно, – это осмысление с учетом анализа существующих возможностей использования технических средств в выявлении либо в предупреждении правонарушений. Здесь интересен опыт США, потому что в 2006 году, например, в США некоторые правоохранительные органы... Например департамент по энергетике США... в частности его управление разведки и контрразведки отказалось от эффективного использования полиграфа в отношении высших чинов и должностных лиц, так как в настоящее время последние исследования, проведенные именно по финансированию этого департамента, показали, что полиграф носит ориентирующий характер и дает возможность даже определенным внутренним коррупционным проявлениям, когда, например, заключение полиграфолога является справкой о пригодности либо непригодности, что недопустимо. Поэтому там отработана очень аккуратная система, когда заключение специалиста – это всего лишь один новый источник информации, которая расширяет возможности для соответствующих проверок. Поэтому зарубежные специалисты обращают внимание, что когда мы внедряем некоторые новые технические средства, которые на первый взгляд радуют нас, там возможны и лоббирование чьих-то интересов, и

конфликты интересов. Подходить нужно очень вдумчиво, желательно изначально научно отработать все это. Доклад закончен, спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо большое. Действительно, очень хороший, интересный блок, связанный в том числе и с использованием информационных технологий в нашей сфере, и подачей информации через средства массовой информации. У нас очень много каналов, которые как раз занимаются этими вещами. И все это, конечно же, в конечном итоге формирует общественное сознание и отношение ко многим-многим процессам.

Коллеги, я хотела бы предоставить слово Едалову Владимиру Федоровичу с целью подведения итогов по тем вопросам, которые мы поднимали здесь. И мне хотелось бы в конце выступить с некоторым предложением на обсуждение, скажем так, нас с вами здесь сидящих, хотелось бы узнать вашу оценку, вашу точку зрения.

В.Ф. ЕДАЛОВ

Уважаемые коллеги! Сегодня предпринимаются различные меры, направленные на совершенствование антикоррупционного законодательства. Надо сказать, что не все предложения по этому вопросу вызывают однозначную оценку. Я хотел бы рассмотреть этот вопрос через призму проекта федерального закона.

12 февраля текущего года Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 11 и 123 Федерального закона "О противодействии коррупции", внесенный в Государственную Думу в июне прошлого года в порядке законодательной инициативы Государственным Собранием Курултая в Республике Башкортостан.

Законопроектом предлагается изложить в новой редакции часть 6 статьи 11, а также уточнить наименование должностей. Действующая редакция части 6 статьи 11 Федерального закона "О противодействии коррупции" безальтернативно сегодня требует: "В случае если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями, долями участия, паями в уставных капиталах организаций, он обязан (я подчеркиваю) в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги и акции в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации". Сегодня предлагаемая законопроектом редакция вносит альтернативные и оценочные варианты действий государственного или муниципального служащего, а именно, я все зачитывать не буду, а только

вносится конкретно изменение, слова: "приводит или может привести к конфликту интересов". Не четко обязывает, а видите, вставляет о том, что "приводит или может привести к конфликту интересов", остальное все идет по тексту.

Хотелось бы сегодня, уважаемые коллеги, выслушать ваше мнение по данному проекту закона и с точки зрения того, не размывает ли предлагаемая редакция требований действующего законодательства по противодействию коррупции в той части, которая налагает на граждан запрет состоять на государственной или муниципальной службе одновременно заниматься коммерческой деятельностью. На мой взгляд, здесь усматривается коррупционная составляющая.

И предложенные изменения, я так полагаю, напрямую вступают в противоречие с озвученным в прошлом году нашим Президентом Владимиром Владимировичем Путиным, где он отметил основные направления антикоррупционной деятельности, а именно: искоренение коррупции в системе государственного управления граждане, поступающие на государственную или муниципальную службы, должны знать о жестких антикоррупционных требованиях, об определенных ограничениях, которые необходимо строго соблюдать. Спасибо за внимание.

Л.Н. БОКОВА

Собственно говоря, мы ни один такой законопроект рассматриваем, в котором действительно есть определенные сомнения и в дальнейшем его принятии. Но подчеркну, что достаточно многие решения даются достаточно сложно.

И в связи с этим, так как у нас создан подкомитет по рассмотрению и экспертизе законопроектов по противодействию коррупции, мне хотелось бы с вашего позволения предложить вам принять участие в работе нашего подкомитета в качестве экспертов. Мне хотелось бы, чтобы то, что наработано нашими уважаемыми учеными, что наработано государственными структурами не уходило в песок, а находило свое конкретное воплощение, конкретное применение. Но чтобы это было, у нас должен быть конструктивный достаточно диалог на многие-многие темы.

Конечно, я задаю объективный вопрос: почему рекомендации, которые дают нам уважаемые суды, сегодня не выполняются на многих уровнях власти? Хотя они вполне оправданы, вполне обоснованы. Почему мы не всегда прислушиваемся к мнению тех или иных экспертов? Вот чтобы этого не происходило, давайте, наверное, первое, с чего мы начнем, это по результатам, по итогам сегодняшнего обсуждения мы составим рекомендации, но исходя из точек зрения и версий, которые были на сегодняшний день высказаны по заданной теме.

Мне хотелось бы, чтобы они были вполне конкретные. То есть сегодня назывались конкретные статьи, конкретные нормы, которые на сегодняшний день вызывают объективную тревогу, вызывают вопросы. Вот на этом мне хотелось бы с вами, собственно говоря, сосредоточиться.

И хотелось бы услышать мнение, то есть я хотела предложить вам дискуссию на то, что сегодня было сказано, и ваше дальнейшее видение взаимодействия нас с вами в рамках нашей подкомитета.

Пожалуйста, коллеги, кто хотел бы высказать свое мнение, точку зрения или поддержать то решение, на которое мы на сегодняшний день предлагаем вам выйти. Пожалуйста, коллеги. Представляйтесь, пожалуйста, для стенограммы.

Г.М. РЕЗНИК

Генри Резник, член Общественной палаты, президент Адвокатской палаты города Москвы. Очень точно.

Мне представляется, что противостояние и(?) коррупцию нужно отчетливо понимать. Уголовная репрессия имеет важное значение в этой сфере, но не определяющее. Потому что под канонаду необходимости усиления ответственности наше чиновничье племя плодиться, по-моему, как кроличье. И хруст, мне кажется, не уменьшается, который идет по всей стране.

Второй момент. Все-таки нужно понимать, что введение каждой нормы в уголовное законодательство, в любое законодательство, должно удовлетворять требованию правовой определенности. Просто-напросто все праведы вздрогнули, когда в Уголовный кодекс была внесена эта норма, которая наделяла правоприменителя вообще компетенцией изменения характера преступления, тяжести преступления. Вообще, это компетенция все-таки законодателя, а не правоприменителя, о чем совершенно правильно говорил представитель Верховного Суда.

Также, может быть немножко более ...*(неразборчиво)*... ситуация с посредничеством. Но все-таки то, о чем говорил Владимир Михайлович Платонов... Ведь посредничество же не было декриминализировано. Все-таки есть принципы уголовного права, которые желательно не нарушать. А принципы вообще нельзя нарушать. Потому что тогда, когда слышишь некоторые предложения, законопроекты, когда вообще игнорируются принципы виновности. Просто-напросто за неосторожное причинение такого же вреда предлагается ответственность, которая превышает ответственность за умышленное причинение вреда. Это было разведено в соответствии с конструкцией соучастия либо на получение взятки, либо на дачу взятки.

Два момента. На этом я закончу. Вы знаете, я склонен поддержать предложение Следственного комитета в отношении уточнения нормы о конфискации имущества. Больше того, я даже сделаю такое предложение: вначале со стороны обвинения сделают, а потом со стороны защиты, чтобы как-то уравновесить, чтобы собственно меня не упрекали в том, что я тут либеральничаяю.

Правильно совершенно обращено было внимание, что Налоговый кодекс дает все основания для того, чтобы все-таки проверить соотношение доходов и расходов. Норма мертвая. В данном случае, как мне представляется, все-таки может быть вот над чем подумать. Нельзя конфискацию расширять до безбрежных пределов вот почему. Поскольку, в общем, даже совершение тяжкого преступления не характеризует целиком личность человека.

Представьте себе, тяжкое преступление может быть единичным, и, как в криминологии, определяется случайным. И поэтому по общему правилу в соответствии с международными актами конфискуется то имущество, которое приобретено преступным путем. Но, абсолютно правильно было замечено, привлекается чиновник за получение взятки, бывают такие случаи тоже. Хотя понятно, что взяточничество будет у нас, куда совершается, главным образом, конечно, под водой – это айсберг, по той причине, что... По определению самому это преступление просто выявляется тяжело. Взяткодатель, взяткополучатель... Один заинтересован, чтобы дать, второй, чтобы взять. Действие удовлетворяет. Никто никого не обманывает. Ну, откуда мы здесь будем знать. Но, привлекается за конкретное преступление. Но дальше выясняется – имущества там, будь здоров сколько. Вот может быть над введением такой нормы, когда осуждается взяткополучатель, когда осуждается коррупционер за совершение конкретного преступления – это должно служить основанием налоговым органам проверить его имущество.

И вот здесь, если он... давайте так, не будем сразу нельзя так травмировать людей, но хотя бы здесь, – если не может объяснить, то это идет уже по линии налоговой.

И теперь со стороны защиты. Вообще трудно придумать норму, которая бы содержала внутри себя все гарантии злоупотреблений. Ну, вот я хочу обратить внимание вот на что, у нас ведь в полном противоречии с теми замыслами, которые были в концепции судебной реформы, и с развитием нашей судебной системы, подсудность судов присяжных, у нас, как шагреновая кожа, сократилась. И, в частности, из подсудности судов присяжных ушло квалифицированное получение взятки. На что я хочу обратить внимание? Суды присяжных оправдывали 20 процентов лиц, которые обвинялись в получении взятки. Трудно заподозрить наших граждан простых к

симпатии к нашим чиновникам, тем более к следователям и прокурорам. А почему оправдывали? Оправдывали по той причине, что выяснялось либо четко, либо неустранимые сомнения, что дело-то вообще сфабриковано, что в сущности это использовано для того, чтобы скомпрометировать честного человека.

Поэтому я, пользуясь присутствием здесь, все-таки хотел бы, чтобы члены Совета Федерации задумались над тем, чтобы подсудность судов присяжных у нас опять начала расширяться. Потому что, увы, в наших профессиональных судах, ничего не хочу о них сказать плохого, но в части оправдания хорошего тоже ничего сказать не могу. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо, Генри Маркович. Мы в обязательном порядке прислушиваемся всегда к Вашему мнению в Ваших выступлениях в средствах массовой информации, тем более что есть практика и значительный опыт работы в этом отношении.

Коллеги, пожалуйста. Только представляйтесь, пожалуйста, для стенограммы.

А.И. ПРОРОК

Пророк Алексей Иванович – завкафедрой уголовного права Московского государственного юридического университета имени Кутафина.

Я полностью поддерживаю тех, кто отрицательно относится к понятию "преступление коррупционной направленности", совершенно неопределенное, размытое понятие, и от него нужно отказаться.

Я согласен с Азалией Ивановной прежде всего в том, что коррупция – это подкуп. Я бы больше сказал, это продажа чиновников преступникам, которые используют свою власть и свои служебные возможности в угоду преступным элементам. Но в массиве преступлений, которые охватываются составом или понятием коррупции, конечно, преобладает взяточничество (и коммерческий подкуп как разновидность взяточничества). Так вот для эффективности борьбы с этим явлением надо уяснить прежде всего законодателю и правоохранительным органам и суду, что более опасно: получение взятки или дача взятки? По ряду признаков, и в истории, и в современном, я полагаю, что получение взятки более опасное преступление, это и по санкциям если судить, и по возможности освобождения от уголовной ответственности. Но я познакомился сегодня со статистическим отчетом Генпрокуратуры и увидел, что на скамью подсудимых садится примерно один пятый получатель взятки (чуть больше), а из трех взяткодателей два туда садятся. Так против чего мы боремся? Против получения взятки или против дачи взятки? Я думаю, что в

этом вопросе нужно разобраться и самому законодателю, и практике, тем более что законодатель здесь основательно запутался в оценке степени общественной опасности различных фигурантов получения взятки, ибо посредника он наказывает строже, чем дачу взятки.

Конечно, нужно все это пересмотреть и определиться, с чем надо бороться в первую очередь. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

И Вам большое спасибо.

Пожалуйста.

В.Н. ТИТОВА

Титова Вера Николаевна, профессор кафедры Академии Генеральной прокуратуры.

Я вполне поддерживаю то, что здесь высказывалось. За неимением времени можно было бы более подробно остановиться на тех предложениях, которые были внесены и Генеральной прокуратурой, и Верховным Судом, и, конечно, Следственным комитетом. Но здесь никто не остановился, на мой взгляд, более подробно на понятии конфискации, очень осторожно о ней говорят. Давайте мы подумаем, что такое конфискация у нас сейчас.

В советское время, вы все прекрасно помните, конфискация – это была мера дополнительного наказания, то есть когда можно было конфисковать практически все, именно потому, что... это как вот человека наказывали.

Если мы посмотрим, что сейчас у нас можно конфисковать, – только то, что преступно нажито. Что это такое? Если мы сравним это с вещественными доказательствами по делу, скажите, пожалуйста, чем это отличается? Вещдок – это то, что преступно получено в результате совершенного преступления, и в кодексе четко расписано (в статье 81 и всех остальных статьях УПК), каким образом должно быть это имущество возвращено. Конфискация – это должно быть что-то иное совершенно. Почему об этом не говорится и почему не задумываются, наверное, наши законодательные органы именно по этому поводу?

Если мы вдумаемся, что самое страшное для коррупционера, который подставляет свою голову, шею, место и все остальное? Для чего он все это делает? Для того чтобы приобрести что-то себе, своей семье и кому-то еще. Значит, для того чтобы его наказать, чтобы ему было страшно, что мы должны делать? Естественно, отнять то, что незаконно приобретено, и не только незаконно приобретено, но, естественно, какое-то наказание чтобы последовало.

В условиях того законодательства, которое у нас сейчас позволяет переоформлять, так скажем, все имущество на кого угодно, у нас вообще никакого наказания не происходит, все эти штрафные "бешеные" санкции, которые установили Уголовным кодексом, они не взимаются, у нас нет механизма этого. Поэтому, на мой взгляд, наверное, нужно подумать о том, чтобы конфискацию совершенно по-другому прописать.

И вот буквально что было сказано по поводу суда присяжных, – чтобы опять им вернуть дела по коррупционной... по взяткам. Давайте мы просто подумаем. Что такое коррупция – здесь уже много говорилось, буквально два слова. Вообще очень много понятий. На мой взгляд, наиболее подходящие – это когда коррупцию делят на три составляющие. Первая – это подкуп, когда человек, чего-то там кому-то передавая, понимает, что он за это решит все свои проблемы, обойдя все препоны, которые существуют, не надо ничего собирать – ни справки, ничего. И в головах людей порча происходит: "Зачем нужны законы в таком государстве вообще, если я пойду и дам, дело только – сколько надо дать и кому дать?" И упадок в целом в обществе.

Мы говорим: почему присяжные выносили такие приговоры? Да я разговаривала со многими присяжными. Да потому что они говорят: "Все дают и все берут, и почему мы этого должны сажать, а других, которые также берут, мы не должны сажать?" Люди рассуждают просто-напросто таким образом. Поэтому, на мой взгляд, вот это предложение – о том, чтобы опять суду присяжных вернуть эту категорию дел, – наверное, не совсем правильное. Давайте поработаем в том правовом поле, которое сейчас есть, а потом посмотрим. Спасибо.

Л.Н. БОКОВА

Пожалуйста.

Е.А. КУЗЬМИН

Администрация Президента, Управление по вопросам противодействия коррупции,
Кузьмин Евгений Анатольевич.

Коллеги, большое спасибо за то, что столько внимания уделяете.

Буду краток. Хотелось бы отметить вот что. Мы все помним, что направления государственной политики в области противодействия коррупции определяет Президент Российской Федерации. В октябре 2013 года Президент Российской Федерации определил эти направления по итогам прошедшего Совета по противодействию коррупции. И основной проблемой была означена не необходимость нормативного регулирования противодействия

коррупции, а необходимость повышения практической эффективности реализации уже принятых норм.

Многое, о чем мы сегодня говорили, упирается в отсутствие возможности реализовать те нормы, которые приняты.

Почему не заработали кратные штрафы? Представляется, что не заработали потому, что определенные службы некоторым образом мягко отнеслись к необходимости обеспечения исполнения приговоров. Уже сейчас мы глубоко эту ситуацию анализируем и видим, что, когда исполнители приговоров приходят и говорят, что сейчас будут предприняты меры к замене наказания, люди выплачивают эти самые кратные штрафы в огромных суммах. Значит, не исполняется наказание.

Далее. Очень много проблем сегодня были исключительно из плоскости не законодательного регулирования, а из практической плоскости. И прежде всего хотелось бы, может, и со стороны законодателя, и со стороны коллег, кто сегодня присутствовал, услышать, как, допустим, уже существующие нормы усовершенствовать таким образом, чтобы их можно было применять? Как существующие службы призвать к тому, чтобы они более эффективно работали? Безусловно, мы все возможные усилия к этому прилагаем, но только нас недостаточно.

Что касается предложенного сегодня законопроекта. Законопроект, понятно, на что направлен. Единственный только вопрос: мы говорим с вами о том, что нормы антикоррупционные должны быть системными. Здесь говорится только гражданском и муниципальном служащих. Правильно я понимаю, Вы речь ведете о гражданских служащих? Скажите, пожалуйста, а другие виды государственной службы?.. То есть только гражданская служба. Военная служба, правоохранительная служба не регулируются.

Дальше. Закон о противодействии коррупции распространяет свое действие на представителей Банка России, на представителей компаний и корпораций с государственным участием. Тоже эта норма для них никаким образом не меняется.

Еще раз. Нужно подходить системно к противодействию коррупции. Сегодня из всего сказанного я услышал, что системность в самом начале теряется, на самой площадке. Ведь противодействие коррупции не только состоит из борьбы с коррупцией, как мы чаще всего любим говорить, взятки, коммерческий подкуп и так далее, первое – это профилактика коррупции, очень важный момент. Второе – это борьба с коррупцией. Третье – это ликвидация, минимизация

последствий коррупционных проявлений. Обо всем этом вы сегодня говорили, но, к сожалению, это все смешано в одну кучу.

И последнее, о чем хочется сказать. Если мы какие-то рекомендации по итогам нашего сегодняшнего мероприятия будем принимать, хотелось бы эти рекомендации детально проанализировать. Потому что многие вещи, которые сказаны, вызывают ряд таких точечных вопросов. Я приведу один пример только и на этом закончу. Когда принимался федеральный закон о контроле за расходами, достаточно было вставить одно, два слова по каждой сделке, для того чтобы этот закон стал более или менее неработающим. Понимаете, о чем речь веду? Стоял вопрос о том, что если служащий совершает приобретения на сумму, которая превышает его совместно с супругой доход за три года, он должен представить сведения по каждой такой сделке. Это означает, что, приобретая себе коттедж, я могу отдельно купить землю, дом, коммуникации, забор, и мне не нужно будет отчитываться за приобретенный имущественный комплекс. Мне нужно будет по каждой сделке отчитаться. Я был свидетелем, как это изменение вносилось, и, еще раз говорю, это изменение фактически сделало неработающей всю норму. Поэтому противодействие коррупции детально нужно анализировать каждое слово, как и в любой другой нормотворческой деятельности.

Большое спасибо. Очень надеюсь, что также плодотворно и с такой же инициативой будем работать, формировать какие-то новые законы, формировать практические моменты и в итоге удастся нам некоторым образом это зло минимизировать.

Л.Н. БОКОВА

Спасибо Вам большое, спасибо, что Вы присоединились к работе нашего "круглого стола". Действительно, мы готовы точно так же обсуждать вместе с вами. Тем более ваше управление уже создано, и мы надеемся на сотрудничество. Хочу подчеркнуть, что мы не принципиально отстаиваем позицию создания неких новых законов, принципиально новых законов в развитие темы. Сегодня действительно если нужны законы, но они нужны в развитие уже существующих. То есть мы слышим, что где-то идет натякивание, скажем, либо на его практику применения, либо совершенствование законодательной базы.

И то, что касается рекомендаций нашего "круглого стола", с уверенностью могу сказать, что это будет подвергнуто тщательнейшему фильтру со стороны нашего Правового управления. Инициативы, высказывания важны, интересны, но все нужно экспертировать, смотреть на всю плоскость, на матрицу всех законодательных актов.

И мы прекрасно, как законодатели, понимаем, что создается новый закон принципиально в нескольких случаях, когда существует пробел в законодательстве. Вот только исходя из этого мы можем принимать какие-то нормы. Все остальное должно идти в плоскость правоприменения уже. Хорошо. Спасибо большое.

(Микрофон выключен.)... возможности высказаться. Мы логично уже подводим итоги. Спасибо большое за выступления, за работу, за те рекомендации, которые мы уже начали обрабатывать. Мы будем выходить уже персонально на участников и согласовывать каждую позицию, то есть то, что у нас получится в конечном результате, мы хотели бы, чтобы вы высказали и свое видение, и свое отношение как эксперты уже. Спасибо.
